

國立台灣大學社會科學院政治學系

博士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Doctoral dissertation

德國出兵政策之研究

Analysis on German Use of Force Policy



王順文

WANG, Shun Wen

指導教授：蔡政文博士

Advisor: Tsai, Cheng-wen, Ph. D.

中華民國 101 年 1 月

January, 2012.



## 謝詞

博士班就讀這段期間，發生了許許多多的事情，感謝觀世音菩薩以及眾多貴人的協助，總算走到這一刻。也願在我生命中出現的所有親人、貴人、朋友，皆能平安喜樂！！一併感謝！謹以觀世音菩薩普門品中的一段話，為所有人祈福。

世尊妙相具  
具足妙相尊  
弘誓深如海  
我為汝略說  
假使興害意  
或漂流巨海  
或在須彌峰  
或被惡人逐  
或值怨賊繞  
或遭王難苦  
或囚禁枷鎖  
咒詛諸毒藥  
或遇惡羅剎  
若惡獸圍繞  
虵蛇及蝮蝎  
雲雷鼓掣電  
眾生被困厄  
具足神通力  
種種諸惡趣  
真觀清淨觀  
無垢清淨光  
悲體戒雷震  
諍訟經官處  
妙音觀世音  
念念勿生疑  
具一切功德

我今重問彼  
偈答無盡意  
歷劫不思議  
聞名及見身  
推落大火坑  
龍魚諸鬼難  
為人所推墮  
墮落金剛山  
各執刀加害  
臨刑欲壽終  
手足被杻械  
所欲害身者  
毒龍諸鬼等  
利牙爪可怖  
氣毒煙火然  
降雹澍大雨  
無量苦逼身  
廣修智方便  
地獄鬼畜生  
廣大智慧觀  
慧日破諸闇  
慈意妙大雲  
怖畏軍陣中  
梵音海潮音  
觀世音淨聖  
慈眼視眾生

佛子何因緣  
汝聽觀音行  
侍多千億佛  
心念不空過  
念彼觀音力  
念彼觀音力  
念彼觀音力  
念彼觀音力  
念彼觀音力  
念彼觀音力  
念彼觀音力  
念彼觀音力  
念彼觀音力  
念彼觀音力  
念彼觀音力  
念彼觀音力  
念彼觀音力  
念彼觀音力  
觀音妙智力  
十方諸國土  
生老病死苦  
悲觀及慈觀  
能伏災風火  
澍甘露法雨  
念彼觀音力  
勝彼世間音  
於苦惱死厄  
福聚海無量

名為觀世音  
善應諸方所  
發大清淨願  
能滅諸有苦  
火坑變成池  
波浪不能沒  
如日虛空住  
不能損一毛  
咸即起慈心  
刀尋段段壞  
釋然得解脫  
還著於本人  
時悉不敢害  
疾走無邊方  
尋聲自迴去  
應時得消散  
能救世間苦  
無剎不現身  
以漸悉令滅  
常願常瞻仰  
普明照世間  
滅除煩惱焰  
眾怨悉退散  
是故須常念  
能為作依怙  
是故應頂禮



## 中文摘要

國立臺灣大學 100學年度第一學期 學位論文提要

論文題目：德國出兵政策之研究

所組別：政治所國際關係組（學號：D91322004）

研究生：王順文 指導教授：蔡政文博士

關鍵字：境外部署、科索沃、阿富汗、伊拉克、新古典現實主義

本論文從德國為什麼改變其出兵政策的態度作為研究動機，進而以 1994 年以前的出兵政策、波士尼亞、科索沃、阿富汗以及伊拉克等出兵政策作為案例進行分析，並希望將國際關係理論與相關案例相結合，並以新古典現實主義的途徑進行分析，同時檢討相關國際關係理論在分析上的優缺點。

統一前德國安全政策主要受到整合入西方、促進歐洲整合、以美國馬首是瞻、與東歐關係正常化及走向中級國家等五個原則影響，但是受到國家社會主義的過去、被分別佔領以及蘇聯的可能威脅，分別對於政治菁英產生不同的效果，也因此而有「戴高樂主義」與「大西洋主義」之論爭。在德國推動出兵逐步正常化的階段，波灣戰爭的出兵政策展現德國出兵主要考量國際結構因素與戰略文化中強調政治解決與國際責任的內涵；索馬利亞出兵行動中則展現國際結構與組織等外在因素與人道主義對於德國出兵政策的影響；在波士尼亞的出兵政策中，則展現了德國受到國際組織、盟邦、戰略文化等因素等內外因素的交錯影響。

第二章則討論德國在科索沃的出兵政策，在決策過程中，德國主要考量的原則包括：德國在大國外交中如何扮演好中級強權的角色、對聯合國與北約等國際組織決議的支持、盟國的態度、人道原則、國家利益以及歷史與共同價值等因素，決策模式則是在國際組織的授權下，由政府提案，考量民意後在聯邦議會進行辯論，並作成決議。

在任務的考量上，德國則逐步突破戰略文化的限制，走向實質干預，但是因為受限在民意與裝備，所以實際執行上仍受到限制，基本上仍強調恢復該區穩定、促進民主化與經濟發展以及戰鬥任務非常態等基本原則。在重建工作上，由於是在聯合國的主導之下、並以人道為旗幟，德國非常積極的參與行動，並擔任領導的角色。而也正因為相關裝備的不足與戰略文化的限制，也促成了德國軍隊的改革及正常化論述的進一步發展。

第三章探討德國在阿富汗的出兵政策，德國仍是受到外在因素與內在因素的綜合影響，不論是在決定出兵、任務執行或重建的階段，主要受到外在因素的國際組織與內在因素的戰略文化及國家利益等因素的影響，而由於干預的範圍更加擴大，使得德國必須面對更多的軍事改革，但是預算上的短缺，進而導致裝備與運輸能力的不足，仍是德國要作為正常化的強權上的一大障礙。

整體來看，德國在阿富汗出兵政策的決策過程中，考量的原則大致沒有太大的變化，仍然以聯合國及北約的決議、盟國的態度、團結、人道、國際責任及共有的價值為基本原則，並遵循著從國際組織要求、政府提案、考量民意後到聯邦議會辯論決議的決策模式。而在任務的原則上，則以避免單獨行動，也避免從事危險的任務為原則，重建工作也是幾乎按照這些原則來決定任務的範圍。不過與科索沃較大的不同是德國的菁英在這個階段的共識度更強，更能接受「以戰止戰」的看法。

在伊拉克的出兵政策中，德國則展現了其對於多邊主義的支持，極力反對美國的單邊主義，除了反應中型強權對於本身權力的認知之外，因為美國的反彈，也反映出中型強權對於自己是否能夠對抗美國所展現出來的不安，因此德國透過國際組織的規約來強化自己的正當性，並結合俄國及法國等國，來顯示自己不是孤獨的，只是作為中型強權的德國，稍微高估了自己的能耐，最後還是與美國求和。

在分析相關案例之後，本論文的第五章則針對相關出兵政策的成效及其影響進行評估，分別針對波赫地區、科索沃、阿富汗及伊拉克等地的執行結果進行整理與評估與成效分析。而相關的出兵行動亦分別對德國的基本方針、內部組織、預算、戰略文化及民意產生影響，同時也促成了區域上的歐盟快速反應部隊及北約快速反應部隊的成立。在國際層面上，更促成了相關出兵政策在這個議題範疇上形成國際典則，甚至產生協助重建的作業方案，將有助於未來其他重建工作的進行。

最後，在第六章的時候本文則進行評估與展望，從事實面的評估出發，探討影響德國出兵政策各個階段的有利因素與不利因素，並分別從外在與內在的層面進行探討。大致上來看，影響德國出兵政策的外在因素包括國際結構、國際組織、人道的號召、盟邦及任務的風險等，都扮演重要的角色，而在內在因素部分，包

括戰略文化、憲法法院判決、國家利益、菁英共識、基本外交方針、民意等因素則扮演重要角色。

同時，本文也進行理論面的探討，分別探討現實主義、新制度主義與建構主義在解釋相關案例中的解釋力與優缺點。

綜合言之，「不再涉入戰爭」的戰略文化實質上已經被修正「限制的出兵行動」，也就是說，如果德國有機會可以不用涉入戰鬥任務的話，德國的決策者會傾向於說「不」，但是由於其他外部因素如增加國際組織內部的影響力與制度的需要時，德國在很難說「不」的情況下，還是會受到其自我受限的戰略文化影響，限制軍隊在較不具風險的區域以回應來自國內的壓力。



## **ABSTRACT**

### **ANALYSIS ON GERMAN USE OF FORCE POLICY**

by SHUN WEN WANG

January 2012

ADVISOR(S): CHENG-WEN TSAI, Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : INTERNATIONAL RELATIONS

DEGREE: DOCTORAL DISSERTATION

KEY WORD: military deployment, Kosovo, Afghan, Iraq, neo-classical realism

This dissertation deals with German use of force policy. It starts with German security policy before unification and examines the cases after the normalization of German use of force policy. With the normalization of military deployment abroad, this dissertation takes some most important cases of German military deployment, including Bosnia, Kosovo, Afghanistan. It also takes Iraq as a contrast case to show the principles, modes and retrictions in German use of force policy.

This dissertation also deals with international relations theories and their practices on German use of force policy. The positive attitude of German use of force policy provoked the debates among the scholars who are interested in that. Scholars debate on which theory is more proper in researching use of force policy after the German unification, the decisive formational causes of the use of force policy, the role of Germany on European security and international security after the unification. For example, realists take on the change of international system, which was from bipolar system to unipolarity without hegemony. Germany, accordingly, faces the choices between autonomy and influence. Neo-institutionalists stress the effects of institutions and strategic culture. They think that Germany still insists on its strategic culture and



the role as a civilian power. Constructivists start from the inter-subjective effect of international and societal norms. They think the change of German use of force policy is also related to history, culture and norm.

However, this dissertation doesn't deal with the ontological, epistemological or methodological debates among theories, and doesn't present a synthesis among them. The key focuses are on the external and internal factors of German policy and find out which is significant in related with the cases, the advantages and disadvantages of international relations theories in examining the cases of German use of force policies.

In Chapter one, the dissertation examines security policies and cases of Gulf war, Somalia and Bosnia, and concludes with principles and restrictions of its policies. Chapter two, three and four discuss German use of force policy on Kosovo, Afghan and Iraq. It also concludes the principles, modes and restrictions in decision making process, tasks evaluation, and reconstruction among them. Chapter five evaluates the effects of use of forces policies, including Germany itself, regional and international effects.

Finally, this dissertation finds that the major external factors of German use of force policy are international structure, international organization, humanitarianism, alliance, and the risks of mission. The major internal factors are strategic culture, law and jurisdiction of Federal Constitutional Court, national interests, consensus among elites. I also conclude that realism with the revision of neo-classical realism, especially on elite consensus will broaden and deepened the explanation in Germany's cases.

However, as we have seen in this dissertation, none of the theories can explain every case. Since there is no theory can be falsified like Imre Lakatos said, we have to take a more comprehensive and open methodology in my research.



# 目 錄

口試委員會審定書.....	I
謝 詞.....	II
中文摘要.....	IV
ABSTRACT.....	VII
略語表.....	XVII
表圖目次.....	XVII
導論.....	1
第一節    研究動機與目的.....	1
壹、研究動機.....	1
貳、研究目的.....	7
第二節    研究方法、文獻分析與研究途徑.....	17
壹、研究方法.....	17
貳、文獻分析.....	18
參、新古典現實主義的研究途徑.....	30
第三節    研究範圍與架構.....	34
第四節    研究限制.....	35

第一章、德國出兵政策的正常化.....	37
第一節 1994 年前的德國安全與出兵政策.....	37
壹、統一前聯邦德國時期的安全政策.....	37
貳、統一初期的安全與出兵政策.....	43
參、1994 年以前德國出兵政策的原則與限制.....	55
第二節 1994 年後的外交與出兵政策正常化.....	61
壹、出兵政策正常化的研擬.....	61
貳、出兵政策正常化的內涵.....	62
第三節、影響德國出兵政策正常化的因素.....	65
壹、外在因素.....	65
貳、內在因素.....	70
第四節 出兵政策正常化下的德國出兵行動.....	75
壹、逐步出兵正常化的案例---「執行部隊」至「穩定部隊」	75
貳、出兵行動的特色.....	80
參、出兵行動的原則與限制.....	81
第二章 德國在科索沃的出兵行動.....	85
第一節 出兵政策的醞釀階段.....	85
壹、北約「建立秩序行動」.....	88

貳、北約「鷹眼行動」與「撤出部隊行動」 .....	89
參、「盟軍空襲行動」 .....	90
第二節 科索沃出兵政策的確立 .....	91
壹、北約「有限的空襲行動」 .....	92
貳、「鷹眼行動」與「撤出部隊行動」 .....	94
參、「盟軍空襲行動」 .....	97
第三節、科索沃干預政策的內涵 .....	99
壹、北約「有限的空襲行動」 .....	99
貳、「鷹眼行動」與「撤出部隊行動」 .....	100
參、「盟軍空襲行動」 .....	101
第四節、科索沃的重建行動 .....	103
壹、重建任務的醞釀與建立 .....	103
貳、德國「科索沃國際安全援助部隊」出兵政策的確立與延長 任務 .....	105
參、科索沃的重建工作的內涵 .....	108
第五節、科索沃出兵行動的原則與模式 .....	112
壹、德國在決策過程中考量的原則與模式 .....	112
貳、德國在任務上考量的原則與模式 .....	120

參、德國在重建工作上的原則與模式 .....	122
肆、軍隊的改革與正常化論述的發展 .....	124
第三章 德國在阿富汗的出兵行動.....	129
第一節 阿富汗出兵政策的醞釀.....	129
壹、反恐行動的醞釀 .....	129
貳、重建任務的醞釀 .....	131
參、「阿富汗國際安全援助部隊」任務的延長.....	132
第二節 阿富汗出兵政策的確立.....	138
壹、反恐行動上出兵政策的確立.....	138
貳、重建行動上出兵政策的確立.....	142
第三節 阿富汗干預政策的內涵.....	154
壹、「持久自由行動」干預行動.....	154
貳、協助設立阿富汗臨時政府.....	156
參、「阿富汗國際安全援助部隊」的重建工作.....	158
肆、「省級重建隊」的內涵 .....	160
伍、阿富汗協定.....	162
第四節 阿富汗干預行動的原則與模式 .....	163
壹、德國在決策過程中考量的原則與模式.....	163

貳、德國在任務上考量的原則與模式 .....	167
參、德國在重建工作上的原則與模式 .....	169
肆、阿富汗出兵行動對德國的影響 .....	172
第四章 德國的伊拉克出兵政策 .....	175
第一節 德國對於出兵伊拉克的反對 .....	175
壹、反對出兵政策的醞釀 .....	175
貳、美英出兵行動與德國的反應 .....	181
參、聯合國與國際場域的角力 .....	185
第二節 伊拉克的重建 .....	190
壹、德國對於重建計畫的支持 .....	190
貳、伊拉克重建計畫的協商：對聯合國的角色強調 .....	192
參、伊拉克重建工作的內涵 .....	193
第三節 伊拉克出兵政策的原則與模式 .....	200
壹、德國在決策過程中考量的原則與模式 .....	200
貳、德國在重建工作上的原則與模式 .....	206
第五章 德國出兵政策的政策成效及其影響 .....	211
第一節 出兵政策的執行結果評估 .....	211
壹、波赫地區出兵政策的執行結果評估 .....	211

貳、科索沃出兵政策的執行結果.....	213
參、阿富汗出兵政策的執行結果.....	217
肆、伊拉克出兵政策的執行結果.....	221
第二節 出兵政策成效評估 .....	223
壹、波赫地區出兵政策的成效評估 .....	224
貳、科索沃出兵政策的成效評估.....	225
參、阿富汗出兵政策的成效評估.....	227
肆、伊拉克出兵政策的成效評估.....	230
第三節 出兵政策發展的影響.....	234
壹、對德國本身的影響 .....	234
貳、對區域的影響.....	238
參、對國際的影響.....	245
第六章 評估與展望.....	249
第一節 德國出兵政策的事實面評估 .....	249
壹、本文案例之綜合比較與因素分析 .....	249
貳、影響德國出兵政策的變項分析 .....	265
第二節 德國出兵政策的理論面評估 .....	284
壹、德國出兵政策與現實主義.....	285



貳、德國出兵政策與新制度主義.....	291
參、德國出兵政策與建構主義.....	294
肆、德國出兵政策對國際關係理論的意義.....	302
第三節 展望.....	305
結論.....	309
參考書目.....	317
壹、中文資料.....	317
貳、英文資料.....	323
參、德文資料.....	338
附錄.....	351



# 表圖目次

圖目次：

圖 3-1：阿富汗各國「省級重建隊」分布圖 .....	161
圖 6-1：一般國際事務的解決方式.....	302
圖 6-2：國際典則建立之後國際事務的解決方式 .....	303

表目次：

表 2-1：1999年7月國際援助會議援助經費分配表.....	111
表 5-1：ERRF與NRF功能性對照表.....	244
表 6-1：影響德國出兵政策的外在與內在因素分析 .....	263
表 6-2：：影響德國出兵政策的變項與相關案例表.....	267
表 6-3：民眾對於德軍參與維和任務與戰鬥任務支持度表 .....	283
表6-4：出兵政策與相關國際關係理論的優缺點.....	299

# 略語表

ABC-Abwehrkräfte	<i>atomare, biologische oder chemische Abwehrkräfte</i>	核生化防衛部隊
ANA	Afghan National Army	阿富汗國防軍
ARRC	Allied Rapid Reaction Corps	盟軍快速反應部隊
AWACS	Airborne Warning and Control System	空中預警及控制系統
<i>BND</i>	<i>Bundesnachrichtendien,</i>	德國聯邦情報局
CDM	Capabilities Development Mechanism	能力發展機制
CDU	<i>Christlich-Demokratische Union Deutschlands</i>	德國基督教民主聯盟，簡稱基民黨
CFE	Treaty on Conventional Armed Forces in Europe	歐洲傳統武器公約
CINCSOUTH	Commander in Chief of Allied Forces Southern Europe	盟軍南歐指揮部
COMAIRSOUTH	Commander of Allied Air Forces Southern Europe	盟軍南歐空軍部隊
CPA	Coalition Provisional Authority	聯軍暫時行政當局
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe	歐洲安全與合作會議
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern	拜恩基督教社會聯盟，簡稱基社黨
ECR	Electronic Combat and Reconnaissance	電戰及偵察
EDC	European Defense Community	歐洲防禦共同體
ERRF	European Rapid Reaction Force	歐洲快速反應部隊
ESDP	European Security and Defense Policy	歐洲安全及防衛政策

EU	European Union	歐洲聯盟
FDP	<i>Freie Demokratische Partei</i>	自由民主黨，簡稱自 民黨
IFOR	Implementation Force	執行部隊
ISAF	International Security Assistance Force	國際安全援助部隊
KFOR	Kosovo Force	科索沃國際安全援 助部隊
KLA	Kosovo Liberation Army	科索沃解放軍
KMNB	Kabul Multinational Brigade	喀布爾多國籍部隊
KSK	<i>Kommando Spezialkräfte</i>	特種部隊
KVCC	Kosovo Verification Coordination Center	科索沃查核協調中 心
KVM	Kosovo Verification Mission	科索沃查核代表團
NATO	North Atlantic Treaty Organization	北大西洋公約組織
NRF	NATO Response Force	北約反應部隊
OEF	Operation Eunduring Freedom	持久自由行動
OMLT	Operational Mentoring and Liaison Team	作戰行動指導及聯 絡組
ORHA	Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance	重建與人道救援辦 公室
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe	歐洲安全及合作組 織
PDS	<i>Partei des Demokratischen Sozialismus</i>	民主社會主義黨
PRT	Provincial Reconstruction Team	省級重建隊
PSC	Political and Security Committee	政治暨安全委員會
SAA	Stabilization and Association Agreement	穩定與聯合協定
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe	歐洲盟軍最高司令

SFOR	Stabilization Force	穩定部隊
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe	歐洲盟軍最高司令 部
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i>	社會民主黨
UN	United Nations	聯合國
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees	聯合國難民總署
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo	聯合國科索沃臨時 行政團
UNPROFOR	United Nations Protection Force	聯合國保護部隊
UNSOM I	United Nations Operation in Somalia I	聯合國第一次索馬 利亞行動
UNSOM II	United Nations Operation in Somalia II	聯合國第二次索馬 利亞行動
VPR	<i>Verteidigungspolitischen Richtlinien</i>	國防準則
WEU	Western European Union	西歐聯盟





# 導論

本章將分為四節，第一節將說明本論文之研究動機與目的，第二節則探討本論文所要採用的研究方法，並進行相關研究途徑的文獻分析；第三節探討研究範圍與架構，最後則說明本論文之研究限制。

## 第一節 研究動機與目的

統一後的德國出兵問題不論在實務上或者在理論層次都面臨很多不同面向的討論，也構成本文的相關研究動機。包括：統一後的德國出兵政策究竟為何而修正？究竟何種理論較適用於解釋德國的出兵政策？決定這些出兵政策的重要因素為何？以及未來德國在類似出兵政策的態度與其對歐洲安全甚至是國際安全的影響為何？同時，聯邦議會在德國出兵政策上面，扮演什麼樣的角色，其權限如何亦是主要研究動機之一。最後，則是希望透過研究德國出兵政策的演變，特別是從從事非戰鬥任務轉型至戰鬥任務的科索沃與阿富汗兩個出兵政策，以及德國在伊拉克出兵政策上選擇不出兵，探討德國出兵政策上考量的原則與模式。

### 壹、研究動機

在德國統一前，境外軍事行動(out of area deployment, *militärischen Auslandseinsätzen*<sup>1</sup>)的問題是一個禁忌，德國的軍隊一直遵循著「本土防衛」的基本原則。1990年8月23日，也就是在德國統一前的一個半月，德國外長 Hans-Dietrich Genscher（以下簡稱根舍外長）仍在其對聯邦議會的報告中強調：「德國基本法禁止德國參與任何境外的戰事」(Otte, 2000:93)。不過，這並不代表德國的士兵從未跨出國境，德國參與境外人道救援的行動從 1960 年代就已經開始，1960 年德

---

<sup>1</sup> 本論文引用資料包括英文與德文資料，為求分辨容易，德文原文部分將採斜體字呈現。

國第一次派遣醫務兵至摩洛哥(Morocco)的阿加迪爾市(Agadir)，協助地震後的相關救援。而在那之後，德國已經參與超過 140 次的人道救援行動，救援的地方亦跨及五大洲，主要救助的內容大多是天然災害或緊急事件，包括地震、飢荒、洪水、旱災與撤僑行動等等，其中許多行動更是與天主教教會共同行動(Rauch, 2006:48-51)。

「人道救援」行動與較具爭議的「出兵政策」(use of force policies)最大的差別在人道救援行動多半是在天然災害或緊急事件發生後所派出，同時這些行動本身沒有太大風險，而德國統一前的出兵政策主要亦限縮在「人道救援」的部分，並沒有派遣軍隊進行具有風險性任務的情況。人道救援行動本身不涉及戰鬥任務，因此並沒有違反德國基本法相關規定的問題，爭議性亦不大，而這些人道救援行動雖然是部分國際關係學者研究的範圍，但是並非本文及主要研究德國出兵政策的國際關係學者在探討德國出兵政策時的分析重點。

本文的研究重心放在統一後的德國出兵政策，根據戰爭的參與程度，德國的出兵政策可分為五類：(1) 派出地面部隊：亦即從事戰鬥任務，並可承擔高度的風險性；(2) 派出空軍及海軍部隊：在較不具風險的情況下，從事戰鬥任務，但是相對的成本較高；(3) 後勤的地面部隊：由於只是後勤的角色，因此只承擔了有限的成本及風險；(4) 補給與協助部隊：承擔有限的成本，但是沒有風險；(5) 不參與任何軍事行動：因此亦沒有風險與成本的問題(Kolanoski, 2010:20)<sup>2</sup>。

而德國統一後的出兵政策（特別是「境外軍事行動」）之所以重要，乃是因為過去按照基本法(*Grundgesetz*)第 87a 條的設計，德國聯邦軍隊(*Bundeswehr*)只能用於防衛國家以及在基本法中所規定的相關情形中<sup>3</sup>，同時第 91 條第 2 款及第 115a

---

<sup>2</sup> 這裡所謂的風險，主要指的是部隊在參與任務時，所面臨傷亡的程度，派出戰鬥部隊可能會面臨第一線的傷亡，因此風險程度最高；派出空軍及海軍部隊，雖然進行戰鬥任務，但是直接傷亡的可能性降低，但相對成本提高；後勤的地面部隊不直接戰鬥，因此風險與成本又降低；補給與協助部隊則退居二線，只有動員成本，但是離戰場很遠，因此沒有風險問題；最後則是不參與，則是完全沒有成本與風險的問題。

<sup>3</sup> Art. 87a (1): *Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf.* 即聯邦應在防衛的目的上建立軍隊。Art.87a(2): *Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses*



條中更規定相關軍事行動，即便是大規模攻擊德國且明顯需要自衛的情況，仍然需要獲得聯邦議會的確認<sup>4</sup>；而第 26 條亦規定，除非是憲法明確允許的，否則在任何情況下訴諸戰爭都是犯罪的行為<sup>5</sup>。

但是在德國統一後，出兵政策的相關限制慢慢受到解禁。原本被視為禁忌議題的境外出兵政策，也被公開辯論，而許多政治人物更是公開主張境外出兵政策的必要性。比方說在 Helmut Kohl 總理（以下簡稱柯爾總理）執政期間，便逐步將境外出兵的任務範圍擴大，他在 1991 年 5 月 12 日，也就是德國統一後隔年，便主張「德國的安全問題不能只有自衛，還包括預防性的安全政策」。第一次波灣戰爭<sup>6</sup>之後，德國政府更意識到不能夠只靠「支票外交」，為了展現其為可令人信賴的盟邦，應採取較為積極的態度，如派兵至波斯灣執行戰後的掃雷行動，並派兵到柬埔寨與索馬利亞等地，不過這部分的派兵都不涉及戰鬥任務。

其後，在 Gerhard Schröder 總理(以下簡稱施洛德總理)執政期間，突破了德國聯邦軍隊「不進行戰鬥任務」上的限制，1999 年在科索沃的出兵政策上，決定派出十四架旋風式戰機(Tornado Jets)參與未經聯合國安理會授權的空襲行動(Operation Allied Force)；此外，德國也參與了「911 事件」後的「持久自由行動」(Operation Enduring Freedom, OEF)與在阿富汗的出兵行動，施洛德總理更在聯邦

---

*Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.*亦即，除了防衛之外，聯邦軍隊只能在基本法明確允許的範圍之下部署。

<sup>4</sup> Art. 91(2): *Ist das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage, so kann die Bundesregierung die Polizei in diesem Lande und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes einsetzen. Die Anordnung ist nach Beseitigung der Gefahr, im übrigen jederzeit auf Verlangen des Bundesrates aufzuheben.*大意即，如果這類受到明顯危險並本身不願意或無法去抵抗這些危險，聯邦政府可以在此類地區設置警力，這一類的設置必須要在危險消除後撤回或在國會要求的情況下，於任何時候撤回。

Art. 115a: *Begriff und Feststellung: Die Feststellung, daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht (Verteidigungsfall), trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates* 即規定相關防衛應由國會確認。

<sup>5</sup> Art. 26, *Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das freidliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig.* 即如文中所述之意義。

<sup>6</sup> 這裡所稱的第一次波灣戰爭，係指 1990/1991 年美國所發動的波灣戰爭，亦是臺灣普遍使用的分類，而非德國學者間的分類，因為德國學界將我們俗稱的「兩伊戰爭」，稱為「第一次波灣戰爭」，而將 1990/1991 年的波灣戰爭稱為第二次波灣戰爭，2003 年的波灣戰爭，則稱為第三次波灣戰爭，由於本論文引用許多德文資料，實有必要於此詳加界定。

議會大選期間提出「走德國自己的路」(*Der deutsche Weg*)的競選口號，強調德國不會參與美國對伊拉克的攻擊行動等主張，而前國防部長彼得史圖克(Peter Struck，以下簡稱史圖克)也主張國防範疇應包括對於危機的共同管理與危機後的重建(Breuer, 2006: 208)。這些政治人物的反應，都顯示出德國在出兵政策上面，一方面更積極之外，一方面也更具自主性。

除了政治人物的推動之外，法律上的解禁也是德國深化出兵政策的重要因素。具體的轉捩點在於 1994 年聯邦憲法法院(*Bundesverfassungsgericht*)所做的判決，該判決強調德國聯邦軍隊只要在符合「人道干預」的原則並在集體安全的架構下，可以參與北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO，以下簡稱北約)的境外出兵任務。雖然批評者認為，該解釋並未將維和行動與其他的軍事行動做出區別，只強調這些可能牽涉到戰鬥任務的出兵行動必須要取得聯邦議會的簡單多數同意(Martinsen, 2005:30)，但根據此一判決，德國在出兵政策上確實越來越積極，包括在 1995 年起參與北約於波士尼亞的維和行動，包括：「波士尼亞執行部隊」(Implementation Force, IFOR，以下簡稱「執行部隊」)與「波士尼亞穩定部隊」(Stabilization Force, SFOR，以下簡稱「穩定部隊」)、1999 年起的科索沃維和行動(Kosovo Force, KFOR，以下稱「科索沃國際安全援助部隊」)、1999 年東帝汶維和行動(International Force for East Timor, INTERFET)、2002 年在阿富汗的任務(International Security Assistance Force, ISAF，以下稱「阿富汗國際安全援助部隊」)以及 2006 年起的黎巴嫩出兵行動(United Nations Interim Force in Lebanon, UNIFIL)等等。

2005 年 3 月 18 日，聯邦議會則通過了「國會參與境外軍事部署決策法案」(*Parlamentsbeteiligungsgesetz*<sup>7</sup>)，一方面給予境外部署更進一步的合法性，一方面也強調聯邦議會的角色，主張聯邦議會有權拒絕該項部署，而當聯邦議會拒絕時，該項部署必須立即取消(Jacobs, 2006: 274)。

---

<sup>7</sup> 法案全稱為：*Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland.*

至 2007 年止，至少有 7,997 名的士兵在國際任務中，其中有 3,151 名士兵在阿富汗(3,005 人執行「阿富汗國際安全援助部隊」任務、145 人則是旋風式戰機組的人員)、2,832 人在科索沃、853 人在黎巴嫩、822 人在波士尼亞(Federal Ministry of Defence, 2007)，這項資料除了顯示德國在軍事境外部署行動上，越來越積極外，也顯示德國執行任務的區域主要仍為阿富汗、科索沃、黎巴嫩與波士尼亞。

這些行動之所以引起國際關係學者的關心與理論上的辯論，其主要癥結點在於幾個重要的問題：統一後的德國出兵政策究竟為何而修正？究竟何種理論較適用於解釋德國的出兵政策？決定這些出兵政策的重要因素為何？以及未來德國在類似出兵政策的態度與其對歐洲安全甚至是國際安全的影響為何？這些問題也正是本文主要的研究動機。

同時，從 1994 年聯邦憲法法院判決過後至 2009 年底為止，沒有任何一個出兵行動被聯邦議會否決，這部分也引起了另一個層次的討論，就是到底國際制度或國際典則，對於國家決策是否產生決定性的影響，國會是否只是象徵性的被授權？「日內瓦軍隊的民主控制中心」(Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces:DCAF)從 2002 年便開始進行國會對安全政治的控制方面之研究，並於 2004 年提出所謂的「雙重民主赤字」(double democratic deficit)的說法，因為在全球化及多邊主義的時代，有些時候國會幾乎沒有其他選擇，由於否決出兵的代價太大，進而使得國會決策權受到限制(Kolanoski, 2010:15-6)。究竟國會的權限如何，亦是本文的研究動機之一。

德國的出兵行動大致可分為七類：第一類是聯合國(United Nations, UN)指揮之下的武裝行動：德國分別參與了 1994 年在盧安達(Rwanda)的援助任務 (United Nations Assistance Mission for Rwanda, UNAMIR) 行動、1991-1996 在伊拉克的聯合國特別委員會行動 (United Nations Special Commission, UNSCOM)<sup>8</sup>、1995 年在克羅埃西亞的聯合國保護部隊 (United Nations Protection Force, UNPROFOR，以下簡

---

<sup>8</sup> 本次行動乃根據聯合國安理會 1991 年 4 月 3 日的 687 號決議 C 部分，針對伊拉克大規模毀滅性武器的國際監控下所成立的，該委員會旨在落實該決議，並協助國際原子能總署的相關工作。

稱「聯合國保護部隊」)<sup>9</sup>、1996年至1998年在東斯拉佛尼亞(*Ostslawonien*)的過渡時期行政機構(United Nations Transitional Authority in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, UNTAES)<sup>10</sup>以及從2006年開始，在黎巴嫩的過渡時期武力部隊(United Nations Interim Force in Lebanon, UNIFIL)<sup>11</sup>。

第二類為聯合國授權、北約實際行動的任務，德國參與的行動包括：1995至1996年在前南斯拉夫的「執行部隊」行動、1996年至2004年的「穩定部隊」以及從2001年開始在阿富汗的「國際安全援助部隊」(International Security Assistance Force, ISAF)行動。

第三類則是在沒有聯合國授權下的北約行動，只有科索沃的「盟軍空襲行動」(Operation Allied Force)。

第四類則是在西歐聯盟(Western European Union, WEU)的架構下參與的行動，包括1991年在波灣區域的掃雷行動，以及1993年至1996年由西歐聯盟及北約在前南斯拉夫共同進行的「嚴密監視行動」(Operation Sharp Guard)。

第五類則是在西歐聯盟整合入歐盟(European Union, EU，以下簡稱歐盟)之後，由聯合國授權、歐盟所主導的任務，包括2003年在馬其頓的「協和行動」(Operation CONCORDIA)、2003年在剛果的「亞緹米斯」行動(Operation ARTEMIS)、2004年起在波士尼亞的歐盟軍隊行動(EUFOR)、2006年的歐盟剛果行動(EUFOR RD CONGO)以及2008年開始在索馬利亞海岸的軍事行動(ATALANTA)。

---

<sup>9</sup> 本行動旨在為克羅埃西亞創造和平與安全的條件，並確保聯合國保護區(United Nations Protected Areas, UNPAs)的非軍事化，後來並擴展到波士尼亞地區。

<sup>10</sup> 本次任務係根據「關於東斯拉佛尼亞、巴拉尼亞和西錫爾米烏地區的基本協定」(Basic Agreement on the Region of Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium)而來，該協定規定將該些區域和平併入克羅埃西亞(陳進益，2004：238)，據此成立的行政機構包括軍事與行政文官兩個部分，以監控停火、難民回流等問題，並提供暫時的警力與公共服務等。

<sup>11</sup> 在2006年危機後，聯合國安理會除了原先在黎巴嫩的相關授權外，並增加監控敵意的降低、擴大協助人道行動等任務。

第六類則是根據聯合國憲章第 51 條以及「北大西洋公約」第 5 條所進行的自衛行動，具體的案例則只有「持久自由」(Operation Enduring Freedom)任務中在阿富汗、非洲之角及科威特所進行的任務。

最後一類則是只有德國單邊執行任務的行動，為 1997 年 3 月 14 日為了解救在阿爾巴尼亞人質時的 Operation Libelle(Kolanoski, 2010:23-24)。

再者，本文還有一個主要的研究動機就是在於研究德國出兵政策的演變，特別是從非戰鬥任務轉型至戰鬥任務的科索沃與阿富汗兩個出兵政策，更是具備理論上與實務上的重要性，同時，德國在伊拉克出兵政策上為何選擇不出兵，也值得進一步的分析。

## 貳、研究目的

如前所述，科索沃及阿富汗的出兵行動，除了是德國出兵政策走向「戰鬥任務」的開始與代表性案例，而在兩地干預行動本身，更是在國際上具有相當重要的意義，本文的首要研究目的，便是針對此兩個出兵案例進行深入的研究，並探討相關案例中，影響德國出兵的因素以及德國決定出兵政策時的主要原則與模式，同時，亦將探討德國決定不參與伊拉克出兵的原則與模式。

另外，由於目前國內對於德國出兵政策的研究付之闕如，因此，實有必要加以研究，再加上在德國出兵問題上，相關國際關係理論在解釋德國出兵上面，究竟有何優缺點，也是本文主要的研究目的。學界對於德國出兵政策的研究有許多不同的看法，正如 Kerry Longhurst (2004)在其書 *Germany and the Use of Force* 一書上所說的，在研究德國安全與出兵政策的議題上，有許多相互爭論的途徑或理論，包括新現實主義、戰略文化途徑與建構主義等等。而 Max Otte(2000)及 Volker Rittberger(2001)等人則仍維持傳統國際關係理論的分類方式，認為在研究德國外交及安全政策上面，仍是新現實主義、新制度主義及建構主義三種。Rainer Baumann(2001)則曾於其所撰的“*German Security Policy within NATO*”一文中，綜合性地分析現實主義、新現實主義、功利自由主義及建構主義在德國出兵政策的適

用性，他將各個國際關係理論主張作為自變項，並與實際案例作對比，進而認為修正的新現實主義與建構主義較具解釋力。

綜觀幾個主要的理論，新現實主義者的觀察重點在於國際體系的變化，他們認為德國統一後的國際體系從兩極走向「沒有霸權的單極體系」(unipolarity without hegemony)(Rittberger, 2001:63)；而由於國際體系的改變，將使德國面臨究竟是自主性(autonomy)多一些，或者是影響力(influence)多一些的選擇。新制度主義學者則強調制度與戰略文化的作用，並從「軟權力」(soft power)的部分衍生出「文明強權」(civilian power)理論<sup>12</sup>。這一派的學者認為德國在統一後的出兵政策基本上還是符合長期的戰略文化與其對於「文明強權」的堅持，除了國際環境、制度因素的影響外，內在環境的戰略文化等因素也應該考量進去；而建構主義者則從規範的角度出發，強調包括歷史、文化及規範因素的改變，都是影響德國出兵政策改變的原因。

由上述幾篇著作可以看出，雖然有德國出兵政策這個事實，但是因為理論途徑的不同，卻得出不同的結論。有的學者認為新現實主義的解釋較為恰當，有學者則認為建構主義的解釋力較強，而亦有學者認為戰略文化因素才是影響德國出兵的主要因素。因此，實有必要針對德國出兵政策進行再次研究的需要，這也是本文主要的研究目的。

同時，深入的研究相關案例，並探討菁英之間的決策過程，包括政府的決策以及在聯邦議會中的辯論等，也是本文的研究目的之一。以下則先簡述本文所要深入分析的三個案例，也就是科索沃及阿富汗兩個出兵行動與德國對伊拉克出兵

---

<sup>12</sup> Chaya Arora(2006)指出「文明強權」與 Joseph Nye(2006)所提出的「軟權力」(soft power)都是來自於互賴的概念，但是兩者概念是不同的，因為軟權力為 Nye 在複合互賴(complex interdependence) 的國際環境下，為美國所提出來的概念，主要希望美國若要維持其領導的地位，還要注意到「軟權力」的部分(2006:12)。但「文明強權」卻不同，其主張軟權力與硬權力同時重要，且並非為美國所單獨設計，更非為了確保美國的領導地位，只是在手段上面主要強調政治解決，武力為最後手段。再者，Nye 所謂的軟權力施行的對象，主要為後工業社會，如北美洲、歐洲與日本，但是他強調對於較窮且弱的前工業國家或正在現代化的工業國家如中國或印度，他主張還是要以武力為主的(Arora, 2006:15)。

的反對之歷史過程，之後在後續章節則會進行細節與深入的探討德國出兵政策的醞釀、確立、重建，進而分析其原則、模式與限制。

## 一、科索沃衝突與德國出兵政策的形成

科索沃傳統為塞爾維亞人的歷史中心，但是目前當地的多數人種卻是阿爾巴尼亞裔，過去在 1974 年時，當時的南斯拉夫<sup>13</sup>總統 Josip Broz Tito（以下簡稱提托總統）曾同意該區自治，不過該區阿裔仍追求獨立，1981 年 3 月 11 日，普利斯堤納(Pristina)大學的阿裔學生發動大規模的示威行動，希望建立一個和其他共和國地位相當的科索沃共和國，但南斯拉夫政府將其視為「反革命」，進而派兵鎮壓，引發衝突。

1989 年，當時的南斯拉夫總統 Slobodan Milošević（以下簡稱米洛塞維奇總統）取消了科索沃區域的自治權，並撤銷了科索沃地區的教育、語言與文化權，同時將統治權交給居於少數的塞爾維亞裔，此舉造成科索沃地區衝突不斷。同時，在 1995 年的達頓協議(Dayton Accord)因西方國家不討論科索沃的問題，也使得阿裔感到失望，主戰的人增多，科索沃解放軍(Kosovo Liberation Army, KLA)也對塞爾維亞軍民發動更多武裝攻擊，1998 年更因為科索沃解放軍從阿爾巴尼亞處獲得許多武器後，為了獨立引發更激烈的行動，而開始爆發大規模的衝突(Bjola, 2005:282)，總計造成了超過 1,500 名的科索沃阿爾巴尼亞裔的死亡與 40 萬平民流離失所(NATO, 2007)。

北約於 1998 年 5 月 28 日的外長會議及 6 月 12 日的國防部長會議中表明北約希望能夠促進和平解決與該區域穩定的決心，同時不排除使用武力(NATO, 2007)。隨著科索沃情勢的持續惡化，北約理事會於 10 月 13 日授權採取空襲行動，以迫使米洛塞維奇總統能從科索沃撤兵，並停止暴力行為。由於俄國與中國在聯

---

<sup>13</sup> 這時候所指涉的南斯拉夫為南斯拉夫聯邦共和國，也是一般簡稱的南斯拉夫。後來到了 1992 年之後，僅剩下塞爾維亞與蒙特內哥羅共組南斯拉夫聯盟共和國，並以塞爾維亞為主體，一直到了 2003 年才又改稱為塞爾維亞與蒙特內哥羅這個鬆散的聯盟國名稱，而後蒙特內哥羅又在 2006 年宣布獨立。而 1992 年以後的南斯拉夫聯盟共和國，在相關文獻上多半稱當時的南聯盟政府為塞爾維亞政府。因此本文在指涉當時的南聯盟時，主要仍稱塞爾維亞，較為清楚並可以分辨時期。

合國安理會的保留態度，安理會只有以 1160 及 1199 號決議的方式要求塞爾維亞政府停止屠殺行為，並移出在科索沃的軍隊，但是卻未授權使用武力(Harnisch &Maull, 2001:107)。最後，在包括北約秘書長 Javier Solana（以下簡稱索拉納秘書長）及美國特使 Richard Holbrooke（以下簡稱赫爾布魯克）等人赴貝爾格勒的調停下，米洛塞維奇總統同意聯合國安理會 1199 號決議案，承認由歐洲安全合作組織(Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE，以下簡稱歐安組織)部署的科索沃查核代表團(Kosovo Verification Mission, KVM)，而空襲行動也隨之終止(NATO, 2007)。

在德國方面，當時即將卸任的柯爾總理在 8 月 13 日決定參與空襲行動，並在其執政的最後一天，也就是 9 月 30 日，決定部署龍捲風戰機。這項行動也獲得聯邦議會與繼任的「紅綠聯盟政府」的支持，聯邦議會在 10 月 16 日以多數通過「建立秩序行動」(Operation Activation Orders, ACTORD)的出兵案(Harnisch et al., 2004:18-19)。並於 11 月 18 號，聯邦議會也以多數同意派遣 250 人參與北約於馬其頓成立一個名為「撤出部隊行動」(Extraction Force)的武裝戰機隊任務(Baumann, 2001:173)。

儘管進行了多項外交措施，科索沃的情勢仍然持續升高，塞爾維亞政府持續的運用其不對等的武力，壓制科索沃的阿爾巴尼亞裔，更進一步衝突在 1999 年 1 月 17 日擴大，塞爾維亞軍隊殺害了 45 名的激進阿爾巴尼亞裔，使北約擔心會再度發生種族清洗的暴行，而開始對雙方施壓。在北約的壓力下，衝突雙邊於 1999 年 2 月 6 日至 23 日，以及 3 月分別在法國的 Rambouillet 舉行了兩次的停火協議談判，雖然最後科索沃的阿爾巴尼亞裔代表簽署該項協議，但在塞爾維亞政府堅持「科索沃為塞爾維亞的一部分」的僵局下，協議仍然無法達成(NATO, 2007)。北約於 1999 年 2 月 17 日便已決議將派出部隊確保和平協議方案的達成，德國於 2 月 22 日決議派出包括裝甲部隊、空中運輸部隊、偵察部隊等參與行動(Drucksache,14/397)。

但是在此同時，塞爾維亞軍隊對科索沃地區進行更進一步的掃蕩，包括增加軍隊與坦克至科索沃，也造成數以萬計的難民流離失所，而這樣子的作法明顯與米洛塞維奇總統於 1998 年 10 月的承諾相違背，在美國大使赫爾布魯克希望能夠勸阻米洛塞維奇總統停止攻擊阿爾巴尼亞裔的行動失敗後，北約最後決定於 1999



年 3 月 24 日開始進行空襲行動(Operation Allied Force)，以逼迫米洛塞維奇總統簽訂協議，限制塞爾維亞政府在科索沃的控制權，德國也決定派出 500 名士兵及 14 架旋風式戰機(包括 Electronic Combat and Reconnaissance, ECR 及 Reconnaissance, RECCE)參與空襲行動。但是，塞爾維亞政府仍更進一步地進行種族清洗的暴行，並強迫將 90 萬名的科索沃阿爾巴尼亞裔逼出國境至鄰近的阿爾巴尼亞及馬其頓(Erb, 2003:168)。

空襲行動持續進行 77 天之後，由於北約與塞爾維亞政府達成「軍事-技術協議」(Military-Technical Agreement)，塞爾維亞政府決定撤兵並遵守聯合國決議接受國際安全援助部隊(KFOR)於科索沃的駐軍後，空襲行動於 6 月 10 日暫時終止(NATO, 2007)。

聯合國安理會也通過 1244 號決議案，授權成立總數約為 5 萬人的「科索沃國際安全援助部隊」，並解散了科索沃解放軍，成立「聯合國科索沃臨時行政團」(United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK)，以控制科索沃的對外關係、司法、法律、秩序與財政等權力，同時具有否決科索沃議會的決議之權力(Karadjis, 2005:127)。

德國除了參與「科索沃國際安全援助部隊」的部署，並貢獻約 8,000 人外，並於 1999 年 10 月 9 日至 2000 年 4 月 18 日及 2003 年 10 月 3 日至 2004 年 8 月 31 日擔任戰區指揮官(Ritteberger, 2001:173; Redaktion Truppendienst, 2004:196)。2000 年 7 月，在 38,000 人的「科索沃國際安全援助部隊」士兵中，有 4,600 人為德國所貢獻，而 2001 年當衝突擴散到馬其頓時，德國也貢獻 500 人協助部署(Martinsen, 2005:35)，至 2007 年德國仍有約 2,468 人的駐軍(Ministry of Defence, 2007)。

而德國參與盟軍空襲行動最大的爭議便是其不具「防衛性質」，且沒有受到明確的聯合國安理會授權，對此，當時反對黨之一的民主社會主義黨<sup>14</sup>(Partei des Demokratischen Sozialismus, PDS，以下簡稱民社黨)曾在北約進行轟炸時，於 1999

---

<sup>14</sup> 該政黨前身為東德的統一社會黨(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED)，後於 2005 年改名為左翼黨(Die Linke)，主要的政治人物包括 Gregor Gysi 以及原為社民黨的 Oskar Lafontaine 等人。

年 3 月 25 日提出釋憲，他們主張德國參加北約聯軍是錯誤且違反德國基本法第 25 條與聯合國憲章第 2 條，不過此一釋憲案最後還是被憲法法院所否決(Schröder, 2005:80-81)。

## 二、阿富汗的「持久自由行動」(Operation Enduring Freedom, OEF)與德國的參與

在「911 事件」發生之後，施洛德總理便提出對美國採取「與美國無限制的團結」(unlimited solidarity with US, *uneingeschränkte Solidarität*)的立場，但是「無限制的團結」並不代表「無限制的支持」(Longhurst, 2004:82)，德國國內仍有許多人擔心美國將採取單邊主義，並將衝突升高到至中東地區(Buras & Longhurst, 2004:232, Longhurst, 2004:83)。同時，根據民意調查顯示，德國民眾雖然擔心類似事件也可能在德國發生，並認為美國的反擊是合理的，但是仍然有 57% 的民眾反對德國參與反擊(Erb, 2003:193)。因此，德國政府一開始仍希望促進更進一步的政治合作，而在外長費雪(Joschka Fischer)的主導之下，德國試圖尋求共同的歐盟外交回應。

2001 年 9 月 12 日，聯合國安理會通過第 1368 號決議案，認為恐怖主義對世界和平與國際安全產生威脅，這也是「持久自由行動」的主要法源依據之一；美國總統布希(George W. Bush，以下簡稱布希總統)更主張恐怖主義是「戰爭行為」(act of war)，並要求北約根據公約第五條與美國共同行動，北約當日就決議出兵行動符合公約第五條的內涵，並決定參與出兵(Rauch, 2006:211-212)。

美國在 2001 年 10 月初出兵阿富汗，並於 11 月正式請求德國協助出兵，11 月 6 日，施洛德總理宣布將提供 3,900 名德軍參與反恐任務，譴責恐怖主義並強調美國行使自衛權具有正當性，並將此案在聯邦議會提出信任投票(*Vertrauensfrage*)。

2001 年 11 月 16 日，聯邦議會進行關於信任投票及出兵問題的辯論，施洛德總理強調提出信任投票是為了表示此一議題為重要議題，若聯邦議會能以多數通過，除可表現國內意見的一致與負責外，並可為阿富汗帶來和平，在人道基礎上重建阿富汗(Buras & Longhurst, 2004:233-234)。雖然此舉受到各政黨的批評，德國聯邦議會最後仍以 336 票贊成、326 票反對，授權 3,900 人參與一年的「持久自由

行動」，德國除了派遣海軍前往非洲之角(Horn of Africa)，避免恐怖份子在阿拉伯半島及非洲沿海之間的可能移動外，並派遣海巡機至蒙巴薩(Mombasa)、肯亞(Kenya)及吉布地(Djibouti)等地(Maull, 2006:81)。

德國於 11 月 26 日正式加入「持久自由行動」的運作，到 2002 年 5 月，德國的戰機已進行約 130 次的任務，並有 1,300 名海軍在阿拉伯半島等地參與巡防，從 2002 年 5 月開始，更擔任多國部隊(Task Force 150)的領導。2003 年 11 月 14 日，聯邦議會授權延長該活動，並支援從 2001 年 10 月開始的「積極努力作戰」(Operation Active Endeavor)行動，在地中海進行巡邏，不過將士兵減少至 3,100 人。

之後德國的參與逐年遞減，2004 年更降到 560 人，2005 年 10 月再降為 260 人，而且德國基本上在「持久自由行動」的出兵任務大多仍是非直接參與，只有提供海軍巡航、「空中預警及控制系統」(Airborne Warning and Control System, AWACS)飛機的監控、愛國者飛彈等等，並沒有直接介入中東地區(Rauch, 2006:218)。

### 三、阿富汗「國際安全援助部隊」(International Security Assistance Force: ISAF)與德國的參與

為了重建阿富汗，聯合國安理會於 2001 年 12 月 20 日通過 1386 號決議，授權「阿富汗國際安全援助部隊」的行動，2002 年 5 月，安理會認為阿富汗的情況對世界自由與國際安全仍產生威脅，通過 1413 號決議授權延長半年，並要求會員國持續參與在阿富汗的任務。施洛德總理在五月訪問阿富汗時便表達德國支持「阿富汗國際安全援助部隊」的態度，他提到：「安全對阿富汗人民非常重要，同時也對阿富汗進行投資的投資者非常重要，因此，應該繼續進行重建，德國願意予以協助」(Bundesregierung, 2002a)；6 月 14 日，聯邦議會再度決定延長「阿富汗國際安全援助部隊」任務半年，並擴大德軍的數量，原先德軍參與的士兵上限為 1,200 人，聯邦議會授權可以暫時超過 200 人，成為 1,400 人，以求對危機的彈性反應與增強自衛能力(Bundesregierung, 2002b)。

同時，德國也展現其願意擔任領導者角色的意願，2002 年 9 月 24 日北約在華沙的部長級會議中，國防部長史圖克便表達了在聯邦議會再度授權延長「阿富

汗國際安全援助部隊」任務的前提下，願意與荷蘭共同領導「阿富汗國際安全援助部隊」的可能性，並強調與荷蘭已在實際操作層次上有所共識(Bundesregierung, 2002c)。在國防部所提出的報告中及國防部長的談話中也顯示，國防部希望聯邦議會能繼續延長該項任務，因為當時德國貢獻的 1,300 名士兵已為僅次於土耳其的第二大軍隊，同時德國還領導由德國、奧地利、荷蘭及丹麥所組成的多國部隊，從 2002 年 3 月起，更技術上領導(*taktische Führung*)在喀布爾(Kabul)的多國籍部隊(Kabul Multinational Brigade:KMNB)(Bundesverteidigungsministerium, 2002a)。

因此，德國國防部主張，為了促進該區域的穩定，希望將出兵人數增加到 2,500 人，當時的國防部長史圖克更主張所謂的防衛不再只是境內防衛，因為風險與威脅是沒有疆界的，因此新的安全政治應該是配合聯合國、北約、歐盟及歐安組織共同行動(Bundesverteidigungsministerium, 2002b)。

從 2003 年 2 月開始，德國與荷蘭一同取代土耳其擔任「阿富汗國際安全援助部隊」的領導任務。此項任務於 2004 年 10 月擴編至 10,000 人，其中 2,100 人為德國軍隊，也是該項任務的主力部隊(Maull, 2006:82)。2006 年，德國再次取得領導權，與之前不同的是，德國在之前主要的角色仍是「協調者」的身分(*coordinate role*)，但是此次是獨立負責指揮與控制(*command-and-control*)的責任，並對「阿富汗國際安全援助部隊」的 3,400 名士兵直接發佈命令，德國也在聯邦議會的授權下，從原先的 2,250 名士兵再度擴增至 3,000 名，雖然如此，聯邦議會授權的範圍仍然受限於喀布爾及北阿富汗區域，對於南部較不平靜的區域，聯邦議會只授權暫時性的部署而已(Bundesregierung, 2006)。

#### 四、德國不參與美國對伊拉克戰爭的重要性

美國總統布希於 2002 年 1 月時，將伊拉克列為「邪惡軸心」國家(*axis of evil*)之一，並認為伊拉克可能違反聯合國的相關制裁，發展大規模毀滅性武器，並與恐怖份子有所勾結。伊拉克雖然在 8 月同意聯合國的武器檢查員進入該國進行檢查，但美國仍一再主張應該對伊動武。

對於美國希望動武的企圖，施洛德總理的態度是要給予聯合國觀察員更多的時間，一再強調反對針對伊拉克進行任何形式的軍事干預，在 2002 年 9 月的記者會上更公開宣佈德國不會參與攻擊伊拉克(Martinsen, 2005:89)。

施洛德總理除了警告美國布希政府企圖推翻海珊(Saddam Hussein)政權的行為，將轉移原先反恐戰爭的目標，並危及西方世界與回教世界的關係外；並在聯邦議會大選期間提出所謂的「德國的道路」(*Deutscher Weg*)。無論這是否為選舉伎倆，但提出「走自己的路，不與美國為伍」的作法，確實有效的幫助施洛德總理在選前一個月，克服了將近 10% 的民意差距，並在最後以 8,000 票的些微差距，擊敗由 Edmund Stoiber 所帶領的「基民/基社聯盟」(基民黨 *Christlich-Demokratische Union Deutschlands*, CDU/基社黨 *Christlich-Soziale Union in Bayern*, CSU 聯盟)，繼續擔任總理(Erd, 2003:206)

聯合國安理會在 2002 年 11 月通過 1441 號決議指出伊拉克違背了 1373 號決議，持續對恐怖組織提供保護與支援，該決議並警告「如果伊拉克持續違反相關規定，將會面臨嚴重的後果」(S/RES/1441)。不過，此段文字卻被美國解讀為聯合國支持動武的法源依據(Martinsen, 2005:89)。

2003 年 1 月，德國與法國聯手在聯合國安理會發動關於恐怖主義議題的辯論後，引起了歐洲各國的分裂意見。1 月 30 日，由西班牙、葡萄牙、義大利、英國、捷克、匈牙利、波蘭及丹麥的領導人聯名投書至華爾街日報(Wallstreet Journal)，強調歐洲與美國必須採取相同立場(Buras & Longhurst, 2004: 237)，而所謂的 Vilnius Ten Group<sup>15</sup>為主的中東歐國家，也對於伊拉克戰爭表示支持(Longhurst, 2004:91)；

2003 年 2 月至 3 月時，德國仍然採取避免軍事衝突的態度。相對的，法國的態度便較為激烈，法國總統席拉克更批評中東歐國家想要加入歐盟，其實是「特洛伊木馬」，甚至主張將會考慮改變支持其加入歐盟的策略(Longhurst, 2004:91)。

---

<sup>15</sup> 這個集團成員包括：阿爾巴尼亞、保加利亞、克羅埃西亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、馬其頓、羅馬尼亞、斯洛伐克及斯洛維尼亞。

當土耳其因為擔心伊拉克的不穩定可能會影響該國安全時，於 2 月要求北約增加防衛時，德、法、比三國甚至在北約軍事委員會中杯葛此案，不過後來德國在實際行動上卻有所緩和，除了決定協助土耳其「空中預警及控制系統」飛機，並透過荷蘭提供愛國者飛彈，但強調一旦土耳其參戰，德國人員將撤出該項任務 (Martinsen, 2005:92-3)。

施洛德總理持續與法國及俄國聯手，並在 3 月 5 日發表共同聲明，表示不會讓動武的決議在聯合國安理會過關，但是美國並沒有因此就放棄出兵伊拉克的計畫，3 月 16 日與英國及西班牙結束戰前會議後，便在 3 月 18 日放棄尋求聯合國第二次決議的可能性 (Buras & Longhurst, 2004:239)，並於 3 月 20 日開始對伊作戰。

戰事發生後，施洛德總理重申德國的立場沒有改變，相信除了戰爭之外還有其他途徑可以解決問題，不過態度上有所軟化，強調德國將會遵守盟邦的規定，在「持久自由行動」的架構下，派遣狐式核生化偵搜車 (Fuchs NBC)、允許盟邦的軍隊將德國作為部署的區域，並提供 3,500 名的額外士兵，以保衛美國在德國的軍事設施，同時將愛國者飛彈送往以色列與土耳其兩國，以尋求在伊拉克戰爭後的重建工作與在聯合國內扮演角色。

如前所述，因為科索沃、阿富汗兩地的出兵行動分別具有理論上與實務上的重要性，因此，本論文選擇此兩個出兵行動作為分析的案例。而在伊拉克問題上的不出兵，更是可以作為出兵與否的一個比較。本文除希望針對實務面對於德國出兵政策再一次的檢視之外，更希望能夠結合理論面再一次的檢視德國在科索沃、阿富汗與伊拉克的出兵政策，除了可以檢證影響德國出兵政策成效的內、外在因素外，更可以根據科索沃、阿富汗與伊拉克出兵政策的成效，評估這些條件對於德國未來出兵的影響，包括：對德國本身政策的影響層面、對區域維和任務的影響、甚至是對國際環境或相關出兵行動的影響。最後，本文希望回到理論面進行評估，針對國際關係理論再次檢視，尋求國際關係理論修正方向的可行性。

## 第二節 研究方法、文獻分析與研究途徑

以下則分別從研究方法、文獻分析與研究途徑三個方面來討論。

### 壹、研究方法

本文採取「質性研究」(qualitative research)，質性研究的研究方法主要採深度的、以較少案例(有時候甚至只有一個案例)為導向的研究方法，其重點著重在細節分析，並探討「為何事件會發生」的問題，而執行研究的目標在於「使事實可以被瞭解」(Ragin et al., 2004: 10)。

而採用質性研究進行德國出兵政策的方式，較佳的方式就是在一個總體的歷史架構下，進行細節性的分析，並將不同的證據、事件的時間點等綜合性分析，以分辨相關的必要條件與充分條件；採取質性研究的方式，亦將有助於與理論相結合，並評估理論，不過質性研究的目的並不在「測試」既存的理論，因為透過質性研究，甚至有可能可以建構一個新的理論(Ragin et al., 2004:41)，因此測試理論正確性的部分並不是質性研究的主要核心，相對的，如何將案例或相關文獻中被忽略的主題進行系統性的分析，才是研究的重點。而雖然透過資料的收集可能還是會受到個人主觀因素的影響，但是只要能夠提供有效「可複製性」(replicability)的方式，個人的價值雖然仍會影響研究的過程，但主要還是影響動機的這個部分較多，仍是符合科學的設計(Ragin et al., 2004:18; King, et al., 1994:15)。

在研究方法的選擇上，本文主要採取「文獻記錄」(archival records)的蒐集與整理。所謂「文獻記錄」是非侵擾性資料的一種形式，這些資料涉及的範圍相當廣泛，像是統計記錄、選舉和司法記錄、政府文件、大眾媒體以及如自傳、日記或信函等私人記錄之類的來源(Frankfort-Nachmias & Nachmias, 2001:398)。不過誠如 Valerie M. Hudson(2007)所言，因為外交決策通常涉及機密與國家安全的問題，研究者在進行歷史資料分析或採用既有公共資源的資訊時，難免會有誤差，甚至資料本身就有可能是不完全、甚至是錯誤資訊的情況(2007: 5)，加上決策的形成通常不是單一的團體或個人，而是複雜的群聚(constellation)，因此，在全球化時代下，試圖分別所謂的「高層政治」(high politics)與「低層政治」(low politics)已

無太大意義，相對的，更應該有系統的綜合分析決策形成的過程與結果，及後面的相關文化因素(Hill, 2003:4;Hudson, 2007:31)。

在實際的研究進行上，根據相關學者的建議，採取質性研究的研究設計，首先要做的便是文獻分析，研究者要探討文獻中相關學者有興趣、卻較缺乏系統研究的主題；同時，必須要與理論結合，探討理論可以修正的地方，以及其與不同理論之間的關係(Ragin et al.2004:16-18; King et al. 1994:16-17; Hellman, 2004)。本文將依據上述學者的看法與研究方法，首先先針對統一後德國外交與出兵政策的相關文獻進行分析。

研究德國出兵政策的相關文獻，大致可以依照蕭全政教授(1994)一文中對於社會科學典範的分類脈絡下分析，也就是所謂的「以事實為中心」與「以理論為中心」兩類<sup>16</sup>。以事實為中心研究德國出兵政策的學者，大致上從政策面與法律面兩個層面，主要探討德國出兵的行動對於法律面或政策面會有哪些影響。而以理論為中心的學者，大略還是分為新現實主義、新自由制度主義跟建構主義三派較為適當，本文另外加上文明強權論及戰略文化論兩派，這些學者分別探討各理論如何主張以及何種理論較適合用來解釋統一後的德國出兵政策，以下將分述整理。

## 貳、文獻分析

國內相關文獻在此一議題的研究上稍嫌不足，缺乏一完整的、針對德國單一國家出兵政策的研究，採取有系統的綜合分析，並與理論相結合。同時，多半將重心放在歐盟的「共同外交暨安全政策」上面的研究。對於將德國作為研究主體、並研究其出兵政策的論文屈指可數，且多半放在整體的外交政策方面。在期刊的部分，僅有湯紹成教授(1997、2001a、2001b)關於德國外交政策的分析以及許仟教授(1996)針對德國外交政策取向之基本考量等相關文章，但是這幾篇文章主要

---

<sup>16</sup> 蕭全政教授(1994)曾經指出，在社會科學的研究活動中，所謂強調理論層面者，指較強調科學知識的特質及科學知識的發展，以致於偏重科學知識的邏輯結構形式，和經驗檢證程序的證實或否證過程；而所謂強調事實層面者，指較強調歷史事實的分析及歷史因果關係的掌握，以致於偏重歷史事實的實存內涵，和整體因果網絡關係的發展者(1994：61)。



乃針對德國與其他主要國家的雙邊關係或德國本身總體利益為何進行論述，並未針對出兵行動進一步的分析。

在其他主題的論文上面，部分期刊論文主要是針對本文所提出的相關案例，也就是科索沃、阿富汗及伊拉克等部分，除了事實的描述外，亦有文章是針對美國的角色進行分析，事實的描述文章包括謝福助（2006）針對波士尼亞科索沃的情況大略作一個通盤式的說明、蘇武（2002）則是針對阿富汗的情況與未來政府組成簡單說明；而在強調美國角色的部分，包括陳文生教授（2004）一書中，提到美國對於伊拉克之霸權治理，以及羅國應（2000）一文中，簡單介紹美國在科索沃事件中的表現。

在相關的碩、博士論文方面，與德國出兵政策直接相關的論文付之闕如，僅有碩士論文，如：謝佳振（2010）研究德國的海外派兵政策，他從西德的國防政策與出兵的爭議談起，進而探討德國歷年海外派兵及其影響、廖苡亘（2011）則針對從 1998 年至 2009 年的德國外交政策進行分析、蕭裕文(1996)研究 1990 年至 1995 年的德國外交政策、林淑恩（2003）以施洛德聯合政府對科索沃行動為例，研究後冷戰德國參與境外軍事行動的內涵、洪士淵（2003）論德國在科索沃事件及重建工作上所扮演的角色、蔡秦怡（2007）從社會建構主義的角度分析統一後德國的外交政策，以及朱文意（2009）從人權外交政策的角度出發，探討德國在阿富汗、伊拉克及中國等三個案例中，有關人權的政策主張以及成效等。

其他相關的論文則多半只有片面集中在某一個或只有美國的面向，比方說針對科索沃事件、阿富汗事件及伊拉克事件進行探討，在科索沃的事件上面，包括謝光銘(2003)探討科索沃的和談，以及陳正潤(2008)從科索沃事件探討國際法人道干涉的理論與國家實踐；而探討阿富汗事件的部分則主要以美國的角色為探討的核心，包括吳穎錫(2004)探討美國對阿富汗的反恐政策、張耿豪(2005)探討美國在索馬利亞、科索沃、阿富汗及伊拉克的出兵行為、毛松廷(2006)探討美國以自衛為名攻打阿富汗的非法性、廖智賢(2007)以阿富汗與伊拉克戰爭為例，探討媒體的影響力，以及李玲瑜（2006）從認知途徑分析德國及日本參與二次波灣戰爭的立場等。

最後一類的論文則以相關事件與歐洲安全機制、甚至是全球治理相連結，包括：洪明熙(2001)從科索沃事件探討其對歐洲安全機制的衝擊與展望、古美真(2005)從科索沃與伊拉克等事件，探討德國在歐盟「共同外交暨安全政策」機制下的角色，以及陳孟迪(2006)從科索沃戰爭探討全球治理的推展與限制等論文。

在國外的文獻方面，大致可分為「以事實為中心」以及「以理論為中心」的兩類文章：

「以事實為中心」研究德國出兵政策的文獻，大致尚可分為以政策面為中心與以法律面為中心兩類：

### 一、以政策面為中心

這一類的文章主要討論德國出兵政策的形成過程與成效，包括下列幾類：

#### (一) 政府出版品或政治人物回憶錄

這類型的文章較具代表性的如時任紅綠聯盟政府外長的 Fischer(2007)便曾針對科索沃爭議以及當時的外交協商過程中闡述當時德國政府的外交政策內涵。

政府出版品最重要的則如德國國防部於 2006 年所出版的「德國 2006 年安全政策與德軍未來白皮書」(White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr)，明確的闡述德國出兵的決定因素並非軍事因素，而是在多國合作下的結果(Federal Ministry of Defence, 2006:22)。

其他還有如 Günter Joetze(2001)探討德國在科索沃出兵行動中的外交角色、Heinz Loquai(2000)針對科索沃出兵行動，德國在北約及歐安組織中的角色扮演；以及 Joachim Krause(2005)批評紅綠聯盟破壞了長久以來德國扮演平衡者與中間者的角色，將影響德國的發展空間<sup>17</sup>(2005：48)。

#### (二) 從外交政策的成效來著手，探討影響德國在相關出兵行動的相關變項

從外交政策的成效著手，探討影響德國相關出兵行動的變項以 Marcus

---

<sup>17</sup> Günter Joetze 該書為外交部出版，因此可以對相關事物與細節多所掌握；Heinz Loquai 曾於維也納擔任外交官，因此該書也都以其擔任官員期間的事件為主(Freidlich, 2005:11)；至於 Joachim Krause 雖為大學教授，但也長期擔任德國外交部與國防部的諮詢委員。

Hawel(2007)「正常化國家」及 Kåre Dahl Martinsen(2005)「走自己的路：德國紅綠政府外交與安全政策」二書最為詳盡，這兩本書詳細的闡述德國逐漸推動正常化政策的過程，分別從國際層次到國內層次，完整的論述德國包括在波士尼亞、科索沃甚至到阿富汗等出兵行動所面臨的問題與政策形成。

其他如 Rainer Baumann & Gunther Hellmann(2001)、Sebastian Harnisch、Christos Katsiouslis 與 Marco Overhaus(2004)、Rafael Biermann(2002)以及 Hanns W. Maull(2006)等也曾經探討各項出兵政策的成效；Franz H.U. Borkenhagen(1997)及 Martin Kanz(2003)則是從德國的外環境及相關國際組織探討在新的國際環境中德國與德軍的角色扮演問題，並探討德國的國家利益之所在。Jörg Jacobs(2006)則從民意的角度出發，探討相關出兵行動民意的變化與共識是否形成等問題。其他從外交政策成效面出發的學者還包括：Nils-Johan Jørgensen(2006)探討出兵與國內組織改革及武器出口的關係等書皆是從外交政策的成效面著手。

### (三) 從技術層次來分析相關出兵問題

部分學者從德國聯邦軍隊的重建出發，並探討德國出兵的相關原則，如 Ronald D. Asmus(1995)、R.K. Huber 與 B. Schmidt(2004)等文章，分別針對德軍面臨相關出兵問題時，如何進行軍隊改革與重建，以增進所謂的危機反應操作能力 (crisis response operation, CRO)(Huber & Schmidt, 2004:351)；Heiko Biehl 與 Ulrich vom Hagen 及 Reinhard Mackewitsch 合著(2000)一書，從參與出兵行動的士兵心理狀態與動機進行研究、Rolf Clement 及 Paul Elmer Jöris(2005)一書則分析 1995 年到 2005 年德國聯邦軍隊任務的演變過程等書，皆從技術層次來分析德國出兵政策。

## 二、以法律面為中心

以法律面為中心的文章主要環繞著出兵的相關法律或國際組織的相關規定進行檢討，如 Ute Erberic(2004)從人權法的角度探討德國在索馬利亞、盧安達以及阿富汗的出兵行動，是否符合國際人權法及相關的歐洲人權規範。Paul Klein 與 Dieter Waltz(2000)亦然，他們強調雖然國際法並沒有先例，但是從這些出兵案例可以看出來國際法應該逐步的對保障人權與濫用「人道干預」的部分進行規範

(2000:86)。

Andreas Gilch(2005)則從國際法及聯合國有關武力使用的相關規定，比照德國基本法與相關判決，探討德國境外出兵是否合法等問題。Allen Weiner(2006)也是從法規面探討國際上使用武力的相關規範與聯合國的職能，分析「911 事件後」的反恐行動是否符合使用武力的相關規範。

以理論為中心的相關文獻，可分為新現實主義、新自由主義、建構主義、文明強權論及戰略文化論等幾個部分來探討：

### 一、強調國際體系與結構----新現實主義

新現實主義者強調無政府狀態對主權國家的強制性，因此，以權力為基礎的國際體系是規劃世界秩序的主要依據，只是在後冷戰時期國家所研擬出來的安全政策會比較具合作性(蔡政文，2007：7)。在德國出兵的議題上，新現實主義者強調德國的「正常化」(normalisation)政策，認為統一後的德國將採取一個較不受限制的(less restrained and benign)的作法(Longhurst, 2004: 4-6)。德國決定出兵與否是根據權力與利益因素，因為德國位居歐陸的正中央，如果歐洲的邊緣地帶產生戰爭，將會導致許多的難民湧入德國境內，進而影響德國的國家利益(Harnisch & Maull, 2001: 119)。因此，德國在統一後逐漸積極的出兵政策，其考量的主因並非文化、民意等因素，更非如建構主義所說的認同或規範因素，而是單純的國家利益考量。其中最具代表的文章為 Max Otte(2000)將其博士論文出版的 *A Rising Middle Power? German Foreign policy in Transformation 1989-1999* 一書，此書根據現實主義觀點，來分析德國的安全政策，並分析德國在三種情況是屬於無法承受的，包括：(1) 美軍撤出；(2) 德國貿易領域（特別是歐盟）的毀壞；(3) 東歐國家的對抗。因為德國無法承受這三個情況發生，因此德國會傾向採取新現實主義的立場，願意派兵至境外，而這樣的行動也符合國際體系內其他主要行為者的期待。他同時認為德國在統一後變成了「修正主義的強權」(revisionist power)，雖然相對權力並無顯著的增加，但是還是會傾向新現實主義(2000:9-10,59)。

Robert Gilpin (2001)也曾經強調「政治動機」與「利益」的重要性，並認為探討這些政策的變化，還有一個不能夠忽略的因素就是德、法的關係，同時，更需要注意結構、利益與能力等問題。

Prezmyslaw Grudzinski 則認為因為歐洲合作的文化還是比較弱，而國家認同與歐洲認同之間也還沒有找到令人滿意的關係，因此，雖然新制度主義可以解釋歐洲安全的基本動力，但是新現實主義還是最主流的思想(Grudzinski & Ham, 1999:145)。

其他從新現實主義來研究德國出兵政策的學者還包括 Christian Hacke、Gregor Schöllgen、Robert B. Zoellick 及 David Anderson 等人，也都主張德國會多注意自身利益，並會採取選擇性合作及追求在北約及歐盟中的領導角色。(Otte, 2000:197)

Brian C. Rathbun 甚至認為所謂德國具有「和平主義傾向」是一種迷思，因為德國在決定出兵與否的時候，基本上還是自利的行為。比方說德國拒絕派兵前往海地等國家，卻派兵前往巴爾幹半島，主要還是考量到本身國家利益與難民問題(2006:72)<sup>18</sup>。

## 二、強調制度、典則的作用---新制度主義

新制度主義認為透過制度的合作，可以加強互信、嚴守承諾，並締結國際典則，使國際社會逐步朝結構化、文明化邁進(蔡政文，2007：7)。在德國出兵政策的研究上，新制度主義者皆強調制度與典則對德國出兵行動的約束力，如 Wolfgang Wagner 便認為德國因為受限於制度的壓力，使其必然會走向境外出兵的任務 (Wagner, 2005:467)。Klaus Olshausen(2005)也是採同樣的看法，認為聯合國、北約、歐盟及歐安組織都是德國外交政策與出兵政策的中心考量因素(Olshausen, 2005:19)。John S. Duffield(1998)也認為在自由民主國家且政治權力較為分散的國家，如德國，同時在相對和平的時期，國際制度與政治文化兩個因素是研究統一後的德國安全政策兩個重要的變項(Duffield, 1998: 15)，不過他回到理論面時也認為統一後的德國安全政策其實是包含新現實主義、制度主義與政治文化的，要下定論說何者為重仍然太早(Duffield, 1998: 8)。

---

<sup>18</sup> 其他還有如 Michael Stürmer 於 1986 年在 Frankfurter Allgemeinen Zeitung 提倡德國應該為權力政治預作準備(Hawel, 2007:191)。

Joey Cloutier、Benoît Lemay & Paul Létourneau(2004)研究德國統一過程、Somalia 出兵行動及推動聯合國安理會改革三個案例中，強調沒有一種理論可以解釋所有的出兵案例，但主張德國政治文化扮演重要的角色，同時制度因素不僅僅對德國產生影響，德國在強化這些國際制度上扮演了領導者的角色(Cloutier et al. 2004: 128-9)。

Thomas Jäger 與 Rasmus Beckmann(2007)也指出德國的外交政策受到國際體系、國家相互依賴、權力以及國際組織及國際典則的影響。不過，批評新制度主義者認為，從制度的角度來研究德國出兵政策是有問題的，如果德國確實遵守國際組織的相關規則，那為何近年來德國在歐盟快速反應部隊(European Rapid Reaction Force, ERRF)上的態度不若過去來的積極；同時，德國曾經承諾要提供歐盟共 73 架新式戰鬥機，結果卻只訂購了 60 架(Wagner, 2005:466)，這些都顯示著新制度主義似乎無法完全解釋德國安全政策。

### 三、強調規範及歷史因素的重要性---建構主義

建構主義者認為德國的出兵政策會受到國際與社會規範的同時影響，國際規範的內涵上與新制度主義較強調制度的正當性不同，建構主義更強調合法性的部分，特別是國際法與相關國際條約，也包括北約或其他相關組織中的相關文件，都是影響國家出兵政策的國際規範之重要來源(Baumann, 2001:145)。

在社會規範的部分，Peter J. Katzenstein 在其 1996 年的文章指出影響德國安全政策的決定性因素為文化制度因素(cultural-institutional)與國族認同(national identity)(Longhurst, 2004:11)。但是在「911 事件」發生之後，他認為影響德國出兵政策的因素更加廣泛，這些因素並非是物質性的，而是內在的規範層次問題。除了前述之文化制度因素(也就是政治團體與政府如何形成出兵政策的過程)，另外，民意對於不安全的感知與詮釋，以及「威脅感是如何被政治所建構的過程」也是很重要的因素(Katzenstein, 2003:734)。

Andreas M. Rauch(2006)則認為德國的出兵政策受到過去的歷史所造成的兩大因素影響：第一個影響因素來自於威廉二世因為忽略政治外交途徑的重要性，而導致第一次世界大戰的歷史認同，使得德國強調透過政治外交手段以避免戰爭發生，以及多邊主義的重要性(2006:24-26)。

第二個因素便是希特勒(Adolf Hitler, 簡稱 Hitler)與二戰的經驗,使得德國除了在政治上與財政上支持聯合國,並銘記天主教的信念,強化人道救援的行動之外,還有對軍事行為的憂慮(*Militärseelsorge*)(Rauch, 2006: 47)。

另外,德國社會還建構出「保護民主價值」的特殊政治文化,因為該價值可以作為一種「具有療效的挑戰」(*heilsame Herausforderung*)(Rauch, 2006:59),讓德國在出兵行動上更加具備正當性。Joachim Krause(2005)也是從歷史的角度出發,認為過去德皇威廉二世為了對抗英國,最後導致自己孤立無援的結果,並據此批評「紅綠聯盟政府」對抗美國的政策,認為德國應該謹記歷史教訓,避免向法國傾斜,並扮演跨大西洋間平衡者的角色(2005:47-48)。

Scott Erb(2003)也是從歷史建構的角度出發,認為一個穩定的「後主權認同」在德國仍然存在,同時這個價值也界定了一些德國外交政策的根本價值(2003:15),他認為主張現實主義的學者多半不是研究德國的學者或者並非德國人,他認為研究德國安全政策應該從歷史、經濟、地理甚至是文化與規範因素來分析,並強調每個國家有不同的文化因素與可能的政策選項,而德國的國家認同來源不只是歷史因素,還得反映當時的社會與政治。對他而言,德國的認同並不是追求國家利益,而是藉由合作促進西方價值,而這些西方價值則包括對民主的承諾、人權、個人自由與不相信軍事主義,而德國對於這些價值的堅持從未改變,德國的安全政策也具備連續性(2003:8,220)。

Baumann(2001)則主張德國受到三個社會規範因素影響:首先是從 1994 年的著名判決後,社會規範對於多邊維和任務的普遍接受;其次,仍不存在一個要求德國參與戰鬥任務的社會規範;第三,在檢視各政黨的相關主張後,他強調德國只會在有國際法基礎上出兵(Baumann, 2001:168)。不過,本文認為他太過於強調規則及法條的部分,而忽略了社會規範中的文化與認同等因素,本文認為,影響德國出兵政策的社會規範除了相關的法規之外,還應包括所謂的「西方價值」與「歷史的記憶」,也就是對「保護民主人權」的堅持。

Jeffrey Lantis(2002)雖然也是從建構主義的角度出發,相信包括支持民主、多邊主義與不喜歡使用武力等價值在德國出兵政策形成時仍然存在,但是他也認為相關的價值或文化的改變主要還是來自菁英的建構,甚至真相都可以被社會建構

(2002:40)。Christian Freuding 也是在分析相關德國出兵行動的案例後，認為建構主義最具解釋力(Freuding, 2007：46)。

#### 四、「文明強權」理論

「文明強權」(civilian power)理論與新制度主義者屬於同一個脈絡<sup>19</sup>，只是「文明強權」理論的學者認為新現實主義與新制度主義過度強調權力與物質利益的部分，並不太注重規範與價值在外交利益形成過程中的影響力，因此無法解釋德國「修改的連續」(modified continuity)而非基本改變的外在行為(Harnisch, 2001:38,43)。不過，與新制度主義者一樣，「文明強權」的學者同樣強調權力與互賴的重要性，因為互賴可以造成分工與降低交易成本，同時，互賴產生國家之間的相互易毀性，使得國家無法單邊的保障安全與繁榮，必須藉由「安全典則」的建立，以取代軍事行動、降低動武成本與確保集體安全，並保障繁榮(Harnisch & Maull, 2001: 4, Tewes, 2002:10-11)。

「文明強權」的定義根據 Chaya Arora 的說法，可以是一種狀態(state)，也可以是一種主要藉由外交與經濟影響力途徑所運行的外交政策，更可以視為是「推動非暴力化」(civilianization)的過程(Arora, 2006:6)。Sebastian Harnisch(2001)也認為，理想的「文明強權」應該要促進國際關係的「非暴力化」(civilized)，要達到國際關係的「非暴力化」，文明強權有六個目標要達成，包括：(1) 限制使用武力：支持合作且支持集體安全的安排；(2) 強化法規的重要性：藉由多邊的合作發展相關的國際典則與國際組織；(3) 民主參與原則：強調決策參與的形式要具備民主；(4) 暴力使用的限制：促進非暴力形式的衝突解決；(5) 社會正義：促進社會公平與永續發展，以增進國際秩序；(6) 相互依賴：促進相互依賴與國際分工(Harnisch, 2001:37)。

---

<sup>19</sup> 雖然 Sebastian Harnisch(2001a)認為「文明強權」概念是根據「修正的建構主義」觀點所形成(2001a：37)，不過，本文文明強權論仍然以國家為主要行為者，同時強調互賴、降低交易成本乃至於建立典則等因素，都仍然是理性主義學派的邏輯，同時，新制度主義亦沒有避談文化因素，只是影響力的先後順序差異而已。因此，本文認為文明強權論似歸類於新制度主義範疇為佳。



除了六個目標之外，「文明強權」還有三個必須要具備的規範(norms)，包括：(1)需要具備意願與能力，以促進國際關係的「非暴力化」；(2)需要願意將其主權與自主權讓渡給超國家體制，亦即強化集體安全、反對單邊行動；(3)要能夠積極實現國際秩序的非暴力化，即使這個非暴力化的過程可能與短期的國家利益不符(Harnisch & Maull, 2001:4)。

Sebastian Harnisch 及 Hanns W. Maull(2001)進一步主張，在決定干預與出兵政策之前，不論在國際上或是德國本身都有不同的考量標準。國際上在出兵干預前會考量到：(1)該行動的合法性；(2)和平手段是否已經用盡；(3)使用武力的比例性；(4)出兵行動的多邊架構；(5)干預僅有在包括入侵、屠殺、違反人權及穩定國家失靈狀態時才具備必要性；(6)參與士兵的風險(Harnisch & Maull, 2001:57-59)。

而在國內環境上，決定出兵與否主要有五個考量標準：(1)國會的同意；(2)德國利益；(3)是否可以獲得裝備與訓練良好的士兵及財政支援；(4)德國過去歷史的作用，以及(5)民意的支持。(Harnisch, 2001:60-61)，這些條件很難判斷哪個原則才是最重要的，應該依案例而定。

Maull 並提出德國符合文明強權的四個規範性理由，包括：(1)不再犯錯(never again)：具體內涵包括和平主義、道德主義(moralism)與民主；(2)不再落單(never alone)：具體內涵包括強調整合、多邊主義與民主化；(3)政治解決而非武力解決；(4)規範界定利益(Breuer, 2006:207)。而作為文明強權的德國，因為其國家利益就是建構在這些價值上面，除了強調國際法與制度的重要性，當集體決議要採取武力干涉，文明強權亦不會拒絕參與(Wölfle, 2005:18-20)。

Hans Maull(2006)檢視過相關案例後，認為德國基本上還是遵守其「反思性多邊主義」(reflexive multilateralism)的信念，持續維持其「謹慎的出兵文化」(culture of reticence toward the use of force)，即便是德國還是參加了未經聯合國安理會授權的科索沃行動，這也不過只是「文明強權」概念的修正而已(Maull, 2006:1)，不能視為對於多邊主義的改變。Fabian Breuer(2006)亦是從文明強權理論出發，探討相關出兵任務以及德國無法成為一個完全的「正常」國家的原因(2006：216)。

Adrian Hyde-Price(2001b)則修正文明強權的說法，他從科索沃事件的出兵任務中，強調德國參與出兵行動分別受到對國際制度(也就是北約)的責任、道德感

與責任感，以及擔心難民等問題，雖然最後仍然採取武力的行動，但是仍然符合「文明強權」的要件，只是修正成「正常的文明強權」而已(2001b:32)。

簡單的說，文明強權理論主張應該從外在環境與內在環境綜合性的來看德國的出兵政策，雖然權力與國家利益因素確實是會扮演角色，當制度或典則已經存在時，亦會影響德國出兵的態度。但除此之外，還應該要分析出兵政策決策過程中包括國際與國內的相關因素，依案例而確定，將有助於我們對於德國出兵政策的內涵，有更深入的瞭解。

## 五、戰略文化論

在研究德國出兵政策上，強調德國的出兵與安全政策受到戰略文化的影響，導致在出兵政策上自我限制的學者所佔亦不少，接下來分為兩個部分來探討，第一個部分整理相關學者對於戰略文化與德國安全政策的關連；第二個部分則整理相關學者對於德國戰略文化內涵的看法。

### (一) 戰略文化與德國的安全政策

戰略文化論者強調戰略文化因素在德國內在決策環境的影響力。Kerry Longhurst (2004) 與 John S. Duffield(1999)甚至認為新現實主義在探討統一後德國的安全政策上面已經被證實缺乏預測能力，因此，戰略文化是研究德國安全政策較佳的途徑 (Duffield, 1999: 766)。

根據 Fabian Breuer(2006)的分析，德國在後冷戰時期的戰略文化從文明強權走向全球安全的概念，但是早期的戰略文化中，包括限制武力使用、多邊主義、強調外交與經濟途徑解決衝突、對國際法的重視、保障人權等因素仍然存在，只是增加了對於危機與衝突的預防、共同處理危機與危機後的重建等等(Breuer, 2006: 207-208)。

Piotr Buras & Kerry Longhurst(2004)則從戰略文化論出發，分析德國自 1999 年開始的相關出兵政策或政策的形成過程，進而認定德國還是受到戰略文化因素與國際制度的影響，使其仍維持一個「溫馴的強權」(tamed power)的角色(2004: 242-245)。

如同 Kerry Longhurst 等人所說的，戰略文化是動態且多元的，當外在與內在環境受到挑戰時，戰略文化就會產生改變，而對德國而言，外在的戰略文化包括強調整合與多邊主義，而內在的戰略文化則是厭戰與限制性的文化，就看這兩者之間如何調和(Löffmann, 2008:52-53)

學者認為，德國對戰略文化的堅持，還可以從德國在第二次對伊戰爭時並沒有無條件的支持美國行動中證明(Buras & Longhurst, 2004:242, Longhurst, 2004:94)。同時德國也因為受限於其戰略文化，雖然早已將出兵政策擴張至境外出兵的範疇，但始終沒有轉變成完全的「正常國家」(Breuer, 2006:216)。

## (二) 影響德國安全政策的戰略文化

Kerry Longhurst 把重點放在歷史的部分，並認為統一後德國的戰略文化與西德時期差異不大，由於過去的歷史與「從零開始」(*Stunde Null*)的經歷，使得德國戰略文化中形成「羞愧」(shame)與「罪惡感」(guilt)兩個重要因素，進而強調限制使用武力與避免走向民族主義。反映到政策層面，就是反對單邊主義、促進穩定、反對以戰止戰(war-fighting strategies)、反對軍事主義、追求負責的、可計算的與可靠的安全政策，並強調市民社會的整合與追求共識(Longhurst, 2004:46-47)；他認為統一後的德國戰略文化並沒有太大的改變，只有些許的調整，而戰略文化也成功的解釋了德國在九0年代的出兵政策(Longhurst, 2004:147)。

Anja Dalgaard-Nielsen(2005)亦是從戰略文化的角度出發，強調德國不會走向和平主義或新現實主義的方向，因為軍事干預仍然是「最後手段」，德國還是會尋求多邊主義、人道原則以及減少衝突的出兵準則(Dalgaard-Nielsen, 2005:357)，而這也是文明強權理論所主張的。

Buras 與 Longhurst 則認為戰後德國的戰略文化主要有以下特徵：(1) 厭惡成為唯一(aversion to singularity)與單邊主義，並且不習慣在安全事務上扮演領導的角色；(2) 偏好多邊途徑以解決爭端(Predilection to pursue multilateral solutions)；(3) 傾向促進穩定(predisposition for the promotion of stability)；(4) 偏好非對抗性的防衛(preference for non-confrontational defense)；(5) 廣泛的限制使用武力(general restraint to use armed force)，並伴隨著強烈的反軍事情緒；(6) 追求負責任、可計算與可信的安全政策，並盡可能的修正過去的錯誤；(7) 承諾

將其武力完全的整合入市民政治與社會；(8)追求共識的建立(Buras & Longhurst, 2004:216-217)。

他更以 1998 年做為德國出兵政策的分界，因為這些包括施洛德(Gehard Schröder)、Oskar Lafontaine 與費雪等 1960 年代反政府的左派人士上台後，由於這一代的政治人物沒有二次世界大戰的經驗與包袱，同時不差於談論「德國正常化」的議題，德國出兵政策雖然仍受到戰略文化的影響，但集體的記憶不再完整無缺(intact)(Buras & Longhurst, 2004:223)，反而在政治人物的推動下，轉過來影響民意與戰略文化。政治菁英雖然也信守的相關價值與規範，但同時也對民意的塑造有很大的影響力(Cloutier et al. 2004:109)。在歷史層面上，希特勒作為一個負面教材，使得法治國家 (*Rechtsstaatlichkeit*)、文明 (*Zivilität*) 及多邊主義 (*Multilateralismus*) 成為德國最主要的準則，其所展現出來的就是有別於過去權力政治的「責任政治」(*Politik der Verantwortung*)，在國際上是採取自我限制的態度，強調制度建立、多邊主義、整合、國際法與對軍事力量的懷疑(Löffmann, 2008:50)。

另外，學者認為武力作為最後手段的訴求已經改變，戰略文化中現在並沒有排除訴諸武力，但必須符合德國價值(*german values*)(Breuer, 2006:210)。德國不再是單純的文明強權，但傳統文化與原則仍扮演角色並隨著安全政策的變化而持續(Breuer, 2006: 211)。

不過亦有學者主張所謂的德國戰略文化或和平主義的看法其實是一種迷思，主要影響出兵政策的因素還是各個政黨立場的差別而已，因為文化可以解釋過去對現在的影響，但是較難解釋長期的變化(Rathbun, 2004:9)。而由於德國具有聯合政府及政黨妥協傳統，政黨又受到國際規範的影響，因此，不同的政黨立場及聯盟便決定了相關政策與國家利益的形成(Rathbun, 2006:7)。

### 參、新古典現實主義的研究途徑

由上述的相關文獻分析，可以看出幾個主要的研究途徑都不盡完全。新現實主義只強調國際體系及結構的變化對於外交政策的影響，在後冷戰時期研究各國外交政策時，不斷受到挑戰。而新制度主義雖然試圖修正新現實主義的不足，但是從制度面研究一個國家的外交政策，也會面臨到所謂的制度內部的「民主赤字」的問題，況且各個國家也未必完全按照制度規範來從事其外交政策。而建構主義

與戰略文化論雖然強調觀念及文化等因素，對於決策者的影響力，進而影響到外交政策的實行，但在整體上會較淪為解釋面。至於「文明強權」理論，雖然也強調從外在環境到內在環境的連結，但是也會存在缺乏理論的簡潔性的批評，甚有學者認為這只是政治人物的語言<sup>20</sup>而已。

本文認為從外在環境到內在環境等因素進行研究仍是重要的，而以這種研究途徑分析一國外交政策的理論中，新古典現實主義不失為既具理論的簡潔性、又具綜合性的一個理論。本文將採取新古典現實主義的研究途徑，以下則說明其基本概念以及研究架構。

## 一、新古典現實主義的基本概念與代表人物

新古典現實主義試圖結合新現實主義和古典現實主義的主張，也就是融合國際體系的權力結構和國家層次的外交政策決定（鄭端耀，2011:73），同時，新古典自由主義也是在結構主義與建構主義中尋求中間位置，結構主義強調體系對於單位的影響力，而建構主義則否定客觀的體系限制(Rose, 1998:152)，但是新古典現實主義則強調國際體系的重要性，而體系中有關無政府狀態、相對獲益以及權力平衡者，仍然扮演重要角色。但同時考量到內在因素中的一些中介變項，如國家或個人層次的相關變項。

新古典現實主義的代表人物包括以美國為研究對象的 Fareed Zakaria、以蘇聯為研究對象的 William Curti Wohlforth、以美國與中國為研究對象的 Thomas J. Christensen 以及 Randall L. Schweller(Rose, 1998:154)等人。Zakaria 著重在國家權力(state power)的概念及其與較有權力國家的崛起之間的關聯(Zakaria, 1992:198)；Wohlforth(1993)研究在雙邊關係中的個人認知；Christensen(1996)則研究國家在國內動員支持其外交政策的能力，他認為結構現實主義在解釋政策選擇時太過於依賴物質能力，這將會影響研究時容易忽略國內動員或維持國內政治權力等因素(Christensen, 1996:12)；Schweller 在其著作中描述了在無政府狀態下的權力平衡與國際制度的角色，他同時強調國家層次的重要性，強調國家在面對體系

---

<sup>20</sup> 張亞中教授曾對筆者指出這種看法。

壓力時常常會表現的不一樣，甚至這些回應可能受國內因素影響多於體系因素 (Schweller, 2004:164)。

根據鄭端耀教授 (2005) 的說法，新古典現實主義採取的是多層次分析，不願意刻意去論述到底是國際層次還是國內或決策層次比較具影響力，強調從中長程觀點來說，權力結構分析較具優勢，但短程而言，決策者和國內因素則是直接影響 (2005:124)。這個部分筆者不甚認同，因為按照 Rose (1998) 的分類，他將國際體系因素列為自變項，而將國內因素列為中介變項的作法，就可以知道他認為國際層次還是較具影響力的，不過，鄭端耀教授認為中長程時，權力結構分析較具優勢，而短程時，決策者和國內因素較具影響力部分是較無問題的，但是即便是在短程，雖然決策者因素會佔據較大的影響力，但是國際體系及結構仍為主要的影響因素。

簡單的說，國際權力分配還是影響外交政策的主要力量，但因為外交政策是由決策者制訂，因此決策者對於國際權力分配的認知可決定該國外交政策 (鄭端耀，2005:126-7)，而在國內政治層次的中介性變項則包括三個部分：決策者、政治結構和政策考量 (鄭端耀，2005:129)。這裡所謂的政策考量，也就是宋偉 (2009) 所提出來的「領導者對於相對實力的觀念」 (2009:44) 這個部分。

將國內因素加入現實主義的新古典現實主義者強調，這部分並沒有影響原本現實主義理論的純粹性，反而能夠更確切的分析外交政策，這部分連 Kenneth Waltz 也曾經提過：「第三意象描述世界政治的架構，但是如果沒有第一及第二意象，將無法判別決定政策的力量為何，第一及第二意象描述世界政治的力量為何，但如果沒有討論第三意象，也無法確認重要性或預測結果」 (Waltz, 1959:238)。

國際無政府狀態既不是霍布斯狀態的，也不是良性的，而是模糊不清、難以解讀的 (宋偉，2009:30)。而一個國家的外交決策，取決點在於實際領導人對於相對實力的認識，而不只是對現有物質資源或者武力的數量比較 (宋偉，2009:32)，Schweller 則指出，有兩個國內因素會影響外交決策的制訂，一個就是行為者的偏好，這牽涉到「意願」的問題；另外一個因素就是國內的政治風險成本是否太高的問題，這部分則牽涉到「能力」的問題 (Schweller, 2004:169)。

運用新古典現實主義，一方面仍可以保持現實主義的簡潔性，因為還是釐清了主要變項跟中介變項的位階，但是一方面可以把觀念與國際結構相結合，因為

實力結構的變化與菁英們觀念的變化不可能同時發生，因為領導人獲得與處理訊息的能力有限，同時也很難克服路徑依循的效應，實施激進的政策轉換（宋偉，2009:45）。

雖然批評者會認為新變項的加入，可能會使現實主義沒那麼簡潔，但是一方面這些東西在 Hans Morgenthau 時代的現實主義就已經強調，並非是憑空而來；另一方面，強調觀念的部分，自由主義與建構主義也同樣面臨解釋的問題，甚至在理論實證的解釋力上，也未必比新古典現實主義來的有利（宋偉，2009:46）。

## 二、新古典現實主義的研究架構

相較於尋求安全，新古典現實主義認為國家在無政府狀態下，對於這種狀態下的不確定性之回應，便是尋找控制或型塑其外在環境的可能性，因此國家還是會尋求更多的影響力。但是國家的物質能力會決定該國的野心，相對能力較高的國家會追求更多的對外影響力。不過，國家如何解讀及回應其外在環境，除了國際體系這個自變項之外，還受到一些來自於國家層次的中介因素所影響，包括決策者的認知及國內政治結構（Rose, 1998:152）。

新古典現實主義者強調，要瞭解一個國家的外交政策，基本上從國際體系與結構等基本概念上，是可以得到跨文化與政治體系的通則性特徵，但是如果運用到特定的國家上面，就需要針對這個特定國家有更完整的瞭解。每個國家都想要增加其相對的物質權力，但是其追求的過程並不是一樣的，這部分就不僅僅是客觀的條件可以影響，也涉及到政治人物的主觀認知，這個認知會影響到其動員能力，進而影響外交政策是否採取持續或改變的立場(Rose, 1998:167, Schweller, 2004:169)。

因此，在研究架構的設定上面，便要注意到內在結構的部分，而這個部分中最重要的重點還是在決策者的部分，包括決策者個人的認知、政治動員的過程以及追求國內政治權力延續的過程。套用在研究上面，我們便是要先從外在因素來進行分析，之後才根據特定案例，進行該案例內在因素的補充，本篇論文亦採取這樣的脈絡，在探討德國出兵政策的同時，我們會先從外在因素來著手，之後才研究影響德國出兵政策的相關內在因素，再進行分析哪些內、外在因素會影響德國的出兵政策。

### 第三節 研究範圍與架構

本文的研究範圍與架構，主要聚焦於德國出兵政策上三個最重要的案例，也就是科索沃、阿富汗以及伊拉克三個出兵政策上的討論，同時配合理論與實際案例的對照，希望探討哪些因素在解釋德國出兵政策上扮演決定性的角色，並分析其對國際關係理論與未來實務上德國的出兵政策、甚至是外交政策的貢獻。

在章節安排上面，由於如前所述，1994年可以說是德國出兵政策轉趨積極，逐步推向正常化的一個重要轉捩點，因此在第一章的部分，我們先針對德國出兵正常化的過程進行探討，德國推動正常化的過程可以說是一個緩慢、逐步的過程(salami tactics<sup>21</sup>/ *salamitaktisches Tempo*)(Hawel, 2007:193)，從一開始的波灣戰爭的「支票外交」，到後來德國逐步擴大其參與國際維和行動的深度與廣度，在第一章的部分，我們將先簡述1994年以前的德國出兵政策，包括簡單歸納西德時期的安全與出兵政策具備哪些特徵，同時亦將分析統一初期的安全與出兵政策，包括德國在波士尼亞與「空中預警及控制系統」(AWACS)相關出兵政策的形成，以探討1994年以前德國出兵政策的原則與限制。

接下來則探討出兵政策正常化的過程與內涵，包括正常化政策的研擬與內涵，並探討影響德國出兵正常化的外在與內在因素。不論哪種國際關係理論，皆不否認一個國家的出兵政策受到外在與內在環境所影響，只是強調的重點有差異而已。本文亦認為應該從外在環境與內在環境綜合來探討影響出兵政策形成的因素，首先探討影響德國出兵政策的外在因素，包括國際體系、國際組織、主要盟邦國家的要求、被干預國的情勢以及國際輿論的影響力；而在內在因素，則將探討德國外交政策的基本方針、基本法與憲法法院解釋、決策體系與菁英角色、國家利益、政黨、民意以及戰略文化等因素的影響力(Harnisch & Maull, 2001:57-59, Harnisch, 2001:60-61)。由於學者也提出這些條件很難判斷哪個原則才是最重要

---

<sup>21</sup> 又稱「切香腸戰術」。



的，應該依案例而定。因此在實際探討案例之前，本論文希望能先將相關的外在與內在因素進行分析，將有利於實際案例的分析。

其次，我們將討論德國在出兵正常化後的主要部署，也就是德國在「執行部隊」與「穩定部隊」的相關部署，進而探討正常化後德國出兵政策的特色。

根據這些影響德國出兵政策的外在與內在因素，我們將在第二章先檢證德國在科索沃的出兵行動，從出兵政策的醞釀，進而探討科索沃出兵政策的確立與內涵以及後續的相關重建行動，最後則分析德國在科索沃出兵政策上的原則與模式，分別從決策過程、任務本身、重建工作等進行分析。第三章則以同樣標準檢證德國在阿富汗的出兵行動，包括阿富汗出兵政策的醞釀，這其中包括在阿富汗的反恐行動、重建任務以及之後的延長出兵，其次則探討出兵政策的確立、內涵以及出兵政策的原則與模式，同樣包括決策過程、任務本身、重建工作等部分，進而探討阿富汗出兵行動對於德國的影響。

第四章針對德國反對出兵伊拉克的理由進行分析，並探討德國在伊拉克重建中的角色，同樣的，我們也將分析德國在伊拉克出兵政策上，包括決策過程與重建工作上的原則與模式。第五章則探討出兵政策的成效及其影響，分別檢視德國在波赫地區、科索沃、阿富汗與伊拉克等出兵政策的執行結果、成效，進一步探討相關的出兵政策之演變對於德國、區域以及國際的影響。最後，本論文希望能夠將理論與實際結合，因此，在本研究的最後，我們除了要探討整體出兵政策的事實面評估外，還將從理論面進行評估，探討哪些因素影響德國出兵政策，而哪些理論在何種情況適合解釋德國出兵政策，在第三節的部分，則針對德國出兵政策進行展望。

## 第四節 研究限制

由於出兵政策與外交政策相同，可能牽涉到許多機密性或暫時不能公開的資訊，正如同曾經協助德國前總理布蘭特(Willy Brandt，以下簡稱布蘭特)推動「東進政策」(*Ostpolitik*)，也是德國代表性政治人物的巴爾(Egon Bahr)在其 2003 年出版的「走德國的道路」(*“Der deutsche Weg” Selbstverständlich und normal*)一書中也

承認過，推動正常化政策是政治人物們有心採取的策略，並一步一步的引導社會大眾與媒體，以達到政治人物推動正常化政策的目的(Bahr, 2003)，因此，雖然本文將會盡可能的蒐集政府公開資訊、聯邦議會的發言記錄、政治人物的談話與媒體的報導等，仍然不能避免可能發生資訊不完全的情況，如學者便曾利用科索沃、阿富汗與伊拉克三個案例，來證明所謂「德國的過去歷史」，只是被政治菁英以不同的方式，以正當化其軍事干預政策的改變(Wittlinger & Larose 2007:482)，而這也會是研究外交政策與本文的一個主要限制。

其次，在資料的分析方面，本文雖然盡力蒐集包括中文、英文與德文的相關官方資料、書籍與論文，但由於中文相關資料略顯不足，有可能會受到語言上面的限制，在進行分析時，無法達到「神入」(empathy)的情況(石之瑜，1994：194)，這也將會是研究上的另外一個限制。不過，我們仍然企圖在未來的研究上能夠盡量減少因為不夠「瞭解」(understanding/*verstehen*)而導致將自己的生活經驗中的變數拿來適用，透過所謂的「類比」的概念，將這些既有的資料以及已經知道的事物的原理、過程，比擬成未知的事物的原理、過程(石之瑜，1994：195)，進而能夠更全面的、完整的瞭解德國在科索沃、阿富汗與伊拉克等三個出兵政策形成的過程，並將盡量呈現各菁英、政黨甚至是團體或官僚之間的看法，將有助於我們至少能夠更瞭解統一後德國出兵政策的內涵。

# 第一章、德國出兵政策的正常化

本章主要探討德國出兵正常化的過程。如前所述，1994 年的判決，對於德國出兵的正常化具有重要的分水嶺作用，因此，本章首先從這個分水嶺前後進行討論，首先探討 1994 年以前的德國安全與出兵政策，包括聯邦德國時期與統一初期的安全及出兵政策受到哪些因素的影響；第二節則針對 1994 年以後出兵政策正常化過程，探討正常化政策的研擬及其內涵；第三節則探討影響德國出兵正常化及出兵政策的因素，分別將從外在因素及內在因素進行討論；最後，第四節則探討 1994 年之後，在逐步正常化政策推動之下，德國在波士尼亞出兵行動的特色、原則與限制。

## 第一節 1994 年前的德國安全與出兵政策

本節將 1994 年以前的德國安全與出兵政策分為兩個階段討論，首先是統一前聯邦德國時期之安全政策，其次則是統一初期的安全與出兵政策，因為研究德國的相關文獻有很大的一部分是強調歷史因素的重要性，因此，了解整個歷史脈絡，將有助於更加理解德國的安全與出兵政策之具體內涵。

### 壹、統一前聯邦德國時期的安全政策

Scott Erb 將聯邦德國時期的安全政策演變分為「尋求西方認同階段」以及「與東方和解階段」(*Ostpolitik*) (Erb, 2003)，如此的分類似未完全解釋聯邦德國在統一前的各階段特色，因此，本文將其修正，分為下列幾個階段：一、尋求西方認同階段（1949-1955）：主要為 Konrad Adenauer 總理(以下簡稱艾德諾總理)掌權的階段；二、自我孤立與基本方針論戰階段（1955-1969）：在這段期間德國採取自我限制的策略，在國內亦陷入「大西洋主義者」與「戴高樂主義者」兩派對於基本方針的論爭；三、與東方和解及外交政策國際化階段（1969-1989）：在這階段具代表性的就是布蘭特總理(Willy Brandt)的「與東方和解政策」，但隨著柯爾總理的上台，也積極推動歐洲整合的政策，促進外交政策的國際化。

## 一、尋求西方認同階段(1949-1955 年)

在這個階段其實亦可分為兩個小階段，第一階段主要是要恢復德國的主權，作為一個戰敗國，如何能夠去除「被佔領國」的弱勢，恢復主權為戰後第一階段中艾德諾總理首要思考的。當在內政與外交事務上獲得完整的權力之後，則推動進一步整合入北約及重建軍隊的第二階段。

### (一) 恢復主權階段

德國在 1945 年 5 月 8 日投降之後，英、蘇、美三國成為德國的佔領國，而後法國則在 1945 年 7 月 26 日加入佔領國的行列。四國基本上的方針就是要促進聯邦德國的「去納粹化」(*Denazifizierung*)、「去軍事化」(*Demilitarisierung*)、「去集中化」(*Dezentralisierung*)與「民主化」(*Demokratisierung*)，以確保德國不會再成為其他國家與對民主的威脅(Meier, 2006:64)。

雖然戰後初期包括美國的財政部長摩根索(Henry Morgenthau)等人甚至提出要將德國「去工業化」，將德國轉化成「農業國家」，但隨著冷戰的發展，西方國家瞭解到給予德國一定程度的自治是有必要的。1946 年美國國務卿伯恩斯(James Byrnes)在斯圖加特(Stuttgart)演講就提到美國對德國的友誼與德國未來自治的可能性，因為美國認為不能再重蹈第一次世界大戰後的錯誤，因此 1947 年的「馬歇爾計畫」(Marshall Plan)，協助重建歐洲的國家中，亦包括德國(Erb, 2003:22-23)。

在 1949 年 5 月 23 日新的德國政府成立後，相關的立法權限還是控制在盟邦的手中(Meier, 2006: 64)。當時的艾德諾總理主張德國應與盟邦堅定的站在一起，特別是美國，因此被稱之為「盟邦的總理」(Hockenos, 2008:20)。1950 年 6 月韓戰爆發，東西陣營的對立情況加劇，對於艾德諾總理來說，此為解除聯邦德國「主要決策仍由佔領國決定的狀態，並使其重新獲得西方民主國家的相同成員國地位」的大好機會，他向西方國家提出兩份備忘錄，第一份是要求西方國家加強駐軍，並且表示願意提供歐洲軍的兵源；第二份則是建議儘速結束各國對聯邦德國的佔領，使德國能和西方國家的政治地位平等(郭秋慶，2006：103)，這些作法可以說是「透過整合來取得德國的主權」。

1950年10月24日法國總理普利文(René Pleven)提出「普利文計畫」(Pleven Plan)，希望建立「歐洲防禦共同體」(European Defense Community, EDC)，主要的目的是藉由跨國的管制，以稀釋德國的角色，而艾德諾總理一方面對此表達支持，而當歐洲防禦共同體的提案遭到法國國民議會否決時亦表示惋惜，但他也同時繼續爭取恢復與其他國家相同的權力(Lounghurst, 2004:34)。

同時，在他的推動之下，促成了1952年5月26日的「德國條約」(Deutschland-Vertrag)<sup>22</sup>，德國獲得了「主權國家在內政及外交事務上完整的權力」(第一條、第二段)，不過還是有所限制，三個佔領國還是享有特權，包括「對於公共秩序的安全，對於維護柏林的安全、經濟、貿易等有義務」，同時，根據第四條，佔領國在德國的諒解(Einvernehmen)之下仍然在德國駐有軍隊(Meier, 2006:65)。至此，聯邦德國可以說基本上達到進一步恢復其部分主權的成果。

## (二) 整合入北約與重建軍隊

1954年9月至10月間，西方陣營的九國代表齊聚巴黎召開會議，起草和簽訂一系列的協定，通稱巴黎協定(Paris Pacts)，其中計有(1)廢除三個佔領國對聯邦德國的佔領，不過同盟國軍隊仍留下來；(2)允許聯邦德國在加入「集體防禦」的形式下，重新建立一支50萬至52萬人的軍隊，但聯邦德國不能製造核子生化武器；(3)同意聯邦德國加入北約與西歐聯盟(郭秋慶，2006：103)。根據1954年巴黎協定，德國軍隊必須整合在北約的架構當中，隨即德國並通過派出6,000名志願兵的法案(Longhurst, 2004:34)。

但是因為相關的立法仍然模糊，致使德國一直維持著不參與國際軍事行動的原則，甚至包括維和任務(Utley, 2006:70)。這個概念也在1982年的時候受到聯邦政府的安全委員會所強化，該委員會強調任何德國軍隊在北約境外的部署，都是違反德國基本法(Utley, 2006:70)。

---

<sup>22</sup> 該條約在1954年10月23日修正，通稱「巴黎協定」，並於1955年5月5日變成各國各自語文的版本。

在軍隊重建方面，因為軍隊的組成仍需要仰賴以前「德意志國防軍」(Wehrmacht)及「威瑪防衛軍」(Reichwehr)的成員，為避免軍隊再次難以控制，因此需要強化「軍文關係」，強調軍隊是要支持民主，而軍隊的主要思想就是由文人的國防部長掌控國防事務，並對總理負責，而參謀長(*Generalinspekteur*)只是諮詢的角色(Longhurst, 2004:40)。士兵基本上就像是技工一樣，為公民之一，只有在服務期間才受到權利的限制(Longhurst, 2004:41-42)。

另一方面，從 1949 年起的東西對抗，基本上影響了德國的外交政策。聯邦德國的安全政策受到德國地處東西對抗前線的原因，而需要美國的保護，使其安全政策基本上是「相當大程度受外在影響的」(*weitgehend außengeleitet*)(Meier, 2006: 64)。在安全環境上面，二戰後至 1955 年左右，美國還是獨佔核子武器的科技，所以在戰略上還是以傳統武器的戰略運用為主(Clement& Jöris, 2005: 23)。對德國而言，因為本身的地理位置就是身處在東西對抗的前線，所以戰爭的勝利與否，對於德國是沒有意義的，因為不論勝利與否，在陸地的戰場都會是在德國。對於德國的安全政策而言，最重要的便是依附在盟邦的保護之下，同時希望能夠盡量避免衝突的發生，以避免德國成為戰場。

## 二、自我孤立與基本方針論戰期(1955-1969 年)

如前所述，如果美蘇發生戰爭，前線戰場將會是在德國，因此德國開始思考如何避免危機，艾德諾總理的安全政策也開始有了變化，他不再像過去單方面的依附美國，開始想和歐洲國家聯繫(郭秋慶，2006：106)。

而自從 1961 年起，東德開始建柏林圍牆、1962 年 10 月發生古巴飛彈危機後，美蘇開始進入和解的時代，更促使德國國內對於基本方針的辯論。

1964 年 7 月，以當時總理艾哈德(Ludwig Erhard)、外交部長施洛德(Gerhard Schröder<sup>23</sup>(基民黨))與國防部長馮·哈塞爾(Kai-Uwe von Hassel)為主，強調德、美緊密同盟的「大西洋主義者」(*Atlantiker*)和以艾德諾前總理、基社黨主席史特勞斯(Franz Josef Strauss)為主，擔心聯邦德國成為美國和解政策犧牲者，希望透過

---

<sup>23</sup> 此為於 1961 年至 1966 年擔任外交部長的施洛德，故在其後以（基民黨）補充說明。

西歐國家的合作，強化德國對美國份量的「戴高樂主義者」(Gaullist)兩派的論爭到達高峰(郭秋慶，2006：108)。戴高樂主義者認為德、法並行與合作將開創出「歐洲復興」，但大西洋主義者則認為聯邦德國和法國結盟會引起歐洲經濟共同體較小的國家不信任，會弱化歐洲的統一與大西洋同盟的關係(郭秋慶，2006：109)。

1965年聯邦德國主張採取更進一步的安全政策，即不將武器運送至北約的境外衝突地區，無論收受者是北約聯軍或者是非會員國。此舉符合了三個目標：(1)使德國捲入非歐地區軍事衝突的機率最小化；(2)弱化使用武力論述；(3)使德國作為一個道德的表徵(Otte, 2000:30)。但這樣的作法，也讓這個時期的德國進入自我孤立的狀態。

1966-1969年，基民黨的基辛格總理(Kurt Georg Kiesinger)與社民黨(*Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD*<sup>24</sup>)組成大聯合政府，但是兩黨政策卻有不同的看法，特別是東進政策上。社民黨方面，當時外長布蘭特的親近夥伴巴爾在1963年便主張要透過「和解促成改變」(*Wandel durch Annäherung*)，社民黨並曾向基辛格總理提出應該接受1945年後的疆界，但受到基辛格總理強烈的反對，認為此舉會影響德國外交政策的法律與政治基礎(Erb, 2003:42-43)。在1967年5月，美國對蘇聯改採「彈性反應政策」之後，更加深了德國安全政策在不影響與美國關係的情況下，要更加重與歐陸的關係之傾向，也為1969年開始執政的社民黨政府，在主張新東方政策的道路上，鋪下了基礎(Clement& Jöris, 2005:26)。

### 三、與東方和解及外交政策的國際化階段(1969-1989年)

1969年，布蘭特所代表的社民黨與自民黨<sup>25</sup>(*Freie Demokratische Partei, FDP*)組成聯盟政府，他將艾德諾總理「不要實驗」(No Experiments)的口號改寫成「不要害怕實驗」(No Fear of Experiments)，主張進一步的與東方國家增進關係(Hockenos, 2008:131)。不過，布蘭特總理仍強調東進政策不能影響德國對西方的

---

<sup>24</sup> 以下簡稱社民黨。

<sup>25</sup> 以下簡稱自民黨。

認同，布蘭特政府在 1970 年簽訂莫斯科條約，承認二戰後的疆界，並進一步與波蘭和東德關係正常化(Erb, 2003:43)。但同時，他也重視與西方的關係，包括在 1969 年 10 月簽訂了原本德國反對的核不擴散條約，並支持擴大盧森堡總理提出的「Werner 計畫」，該計畫主張建立共同歐洲貨幣體系，擴大歐洲的整合(Erb, 2003:47)。

整體而言，從 1969 年起，聯邦德國的外交與安全政策的特徵便以「深植的歐洲主義」(embedded Europeanism)做為核心，歐洲的政治整合給了德國為了要施行國家政策而轉移外部壓力的「藉口功能」(alibi function)，同時也可以藉由深化德國對於歐洲整合的承諾，消除其他國家對於德國「特殊道路」(Sonderweg)的恐懼(Miskimmon, 2007:25)。

1974 年 5 月，布蘭特總理因為總理辦公室發現東德的間諜而辭職，施密特(Helmut Schmidt)在 1976 年選舉過程中提出「德國的模式」(Modell Deutschland)的口號，並贏得選舉，並與自民黨共組執政聯盟。不過，施密特總理執政後最大的問題就是面對蘇聯飛彈系統的進步，使西方國家產生很大的壓力。雖然北約曾經與蘇聯談判撤除 SS-20 飛彈，但是為了保險起見，同時也計畫在德國部署潘興 II 型飛彈與巡弋飛彈。

1980 年美國雷根(Ronald Reagan)總統上台後，提出美國要能夠打一場「可以獲勝且有限的核戰」(winnable and limited nuclear war)，許多德國人開始關心，一旦美蘇發生戰爭，德國將會變成前線，而如果發生核子戰爭，德國更將成為一片廢墟(Erb, 2003:57)。在這樣的心態下，產生了許多反對部署核武的團體，包括綠黨也應運而生，在社民黨中，包含後來成為德國總理的施洛德在內的「青年社會主義團」(Jusos)也主張蘇聯的飛彈對德國不會產生威脅，進而反對部署核武；施密特總理批評其為「幼稚」(infantile)且不瞭解國際政治，施密特總理強調德國的工作就是要促使美蘇兩強持續對話，並利用其地理位置，持續與東德共同扮演協調者的角色(Erb, 2003:58)。

1982 年夏天，國內反對部署飛彈的抗議不斷升高，面對社民黨黨內和平運動者有關撤回支持北約雙軌決定案之提議，施密特總理在 4 月 20 日的政黨大會時，強調國家如無實力，將難阻止強權的侵略，並警告若其政策遭否決，將不惜辭職，並拒絕蘇聯凍結核武的建議(蔡政文, 1984:77)，此舉除了造成了社民黨內部



的分裂外，也使得社民黨與自民黨的聯盟在 1982 年 10 月正式瓦解。在 1983 年 11 月社民黨的政黨大會中，更是以 389 票反對、5 票贊成的懸殊票數，反對施密特總理支持部署飛彈的立場(Erb, 2003:59)。

隨著爭議而取代施密特政府的是 1983 年 3 月由「基民/基社聯盟」與自民黨聯盟組成的柯爾政府，柯爾政府仍然支持潘興二號飛彈的部署，也引發更大規模的抗爭行動，根據統計該年約有 300 萬人參與抗議行動，而民調上反對部署潘興二號飛彈的更是高達七成(Erb, 2003:60)，但柯爾總理強調德國無法拒絕，並主張德國應該對北約與西方價值忠誠的擁護，以對抗蘇聯的威脅，他認為德國外交政策的核心就是制度主義、多邊主義與西方價值(Erb, 2003: 61)。1983 年 11 月 12 日德國聯邦議會同意部署，而柯爾政府說服民眾的方式就是透過更進一步的東方政策，讓德國人民認為戰爭的可能性並不會增加。

1983 年 3 月，美國雷根總統提出「戰略防衛計劃」(Strategic Defence Initiative, SDI)，亦即利用高科技在太空迎擊核子攻擊，對此，聯邦德國和法國有所顧忌，深感西歐國家需要強大的安全與國防認同，乃倡議歐洲整合擴展到安全的面向(郭秋慶，2006：122)，同時，柯爾政府也追隨過去艾德諾政府後期的策略，強化與法國的合作關係，包括 1984 年兩國討論恢復西歐聯盟的功能，並同意建立一支約 4 萬 7,000 人的快速反應部隊(Erb, 2003:71)。

整體而言，西德從二戰在外交與安全政策上以來最成功的，就是透過主權的放棄(*Souveränitätsverzicht*)而獲得主權(*Souveränitätsgewinn*)(Freuding, 2007:25)。而在出兵政策上面，雖然德國得到了主權，但是仍然採取限制的作法。比方說 1982 年聯邦政府的安全委員會(*Bundessicherheitsrat*)仍主張根據德國基本法，禁止任何境外部署(Baumann, 2001: 68)。1985 年國防白皮書中再次強調德國軍隊的防衛功能，而且德國必須與聯盟的軍隊共同防衛，才能進行戰爭(Klein, 2000:22)。

## 貳、統一初期的安全與出兵政策

統一初期的德國安全與出兵政策基本上就是「保持冷戰時期的相關政策」，德國為了避免其他國家的疑慮，一再地保證統一後不會成為其他國家的安全威脅，同時，柯爾總理與根舍外長也不止一次的主張支持歐洲整合、強化歐洲安全合作會議(Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE)等機制，並在

歐洲傳統武器裁減公約 (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE) 下進行軍隊的裁減(Cloutier et al. 2004: 111)

在德國的出兵政策方面，當時的外長根舍曾經提出「負責任的外交政策」，認為德國的出兵應該建立在限制的(restraint)、人道主義與多邊合作的前提下，同時保證統一後的德國會與過去相同，是基於責任而非基於權力思考。而 1992 年上任的外長金克爾(Klaus Kinkel)則強調，德國的外交政策會維持一致與可計算的標準，而避免使用武力仍是主要的考量(Lantis, 2002:22)

在統一初期有幾場關鍵的出兵政策討論，包括：(1) 波灣戰爭的出兵問題；(2) 索馬利亞的出兵問題，以及(3) 波士尼亞的出兵問題，特別是波士尼亞的出兵問題，更促成了 1994 年的憲法法院判決，開展了德國出兵的正常化。以下本文將先針對統一初期的三個主要出兵政策進行分析。

## 一、波灣戰爭的出兵政策討論

以下將分為二個部分討論，包括：波灣戰爭危機的發生、德國政治菁英的反應等二個部分。

### (一) 波灣戰爭危機的發生

1990 年 8 月 2 日，伊拉克以 10 萬人的部隊侵略科威特，聯合國安理會隨即通過第 660 號決議案，確認伊拉克行為破壞了國際安全與和平，並要求其立即無條件撤兵(S/RES/660)。美國從 8 月 4 日起則開始調兵前往波斯灣，8 月 6 日聯合國再次通過第 661 號決議案，通過對伊實施強制性經濟制裁(S/RES/661)。11 月 29 日的聯合國安理會第 678 號決議案為最後通牒，授權相關國家使用一切必要手段執行 660 號決議案與相關決議，恢復該地區的國際和平與安全。同時要求所有國家提供適當支援(S/RES/678)，聯合國並以 1991 年 1 月 15 日作為最後期限，希望伊拉克能夠接受聯合國的決議撤兵。

### (二) 德國政治菁英的反應

與波灣危機爆發的同時，德國正面臨統一的問題，並即將在 1990 年 12 月 2 日舉行聯邦議會大選，也產生了分析家所稱的「決策過度負荷」(Decision making

overload)的問題(Erb, 2003:149)；也就是說，德國實在無暇去理會其他與統一無關的事務。當時的國防部長斯托登伯(Gerhard Stoltenberg)就一再重申德國基本法不允許德國參與相關軍事行動。

面臨「二加四」會談的結束階段，第三輪的談判將於 1990 年 6 月至 9 月 12 日舉行，因此面對這個突如其來的事件，德國不僅不知道如何反應，也說不上話 (*Sprachlosigkeit*)，這也是為什麼後來 Peter Merseburger<sup>26</sup>批評德國此階段可以說是大膽的閉上眼睛並視而不見(Rauch, 2006:96)。

1991 年 1 月 14 日的聯邦議會中，柯爾總理強調過去的歷史使德國學習到不能允許侵略，並且要保衛法律和自由，同時，對德國而言，尋找和平解決的途徑與蘇聯的介入是很重要的事情(Plenarprotokoll, 12/2:23-24)。

布蘭特代表社民黨表達其同意柯爾總理主張希望用盡所有非軍事制裁手段的優先性，但認為與北約共同派兵前往土耳其是錯誤的決策(Plenarprotokoll, 12/2:25, 27)，不過基民黨的 Bötsch 議員隨即反駁，認為派出 18 架戰鬥機前往土耳其是正確的決策，因為此舉是保衛北約的伙伴，他更認為應該要派出士兵，因為沒有權力的外交是沒有影響力的(Plenarprotokoll, 12/2:29)；自民黨也表達相同意見，認為戰機協防土耳其的防衛性特質非常明確。

民社黨則是全然的反對，認為德國不論在軍事上或財政上都不該支持波灣戰爭(Plenarprotokoll, 12/2:35)，綠黨則主張德國在土耳其的士兵受到早先賣給伊拉克的德國武器所威脅，同時亦認為德軍應該從土耳其撤軍(Plenarprotokoll 12/2:38)。當時的國防部長斯托登伯在答詢時也表示，因為德國基本法的情況，德國不會派兵前往波灣，只會在 Allied Mobile Force 的架構下，派出 Alpha 噴射機及 250 名士兵前往土耳其，這也是與盟邦團結的一種表示(Plenarprotokoll, 12/2:39)。

1991 年 1 月 26 日有將近 20 萬的反戰人士在波昂聚集反對德國參與戰爭，不過此時德國大多數的民意多支持在「德國不參與軍事行動」的條件下，對伊拉克進行制裁(Erb, 2003:150)。

---

<sup>26</sup> Peter Merseburger 曾為明鏡週刊通訊員，後為電視節目製作人與獨立評論員。

在民意與選舉壓力之下，雖然柯爾總理一度考慮要在聯合國的授權下參與波灣戰事，但是在與其共同組成聯合政府的自民黨討論過後，除一再強調武力為最終手段(*ultima ratio*)，也與聯盟中的自民黨妥協，決定基於憲法不允許境外出兵行動的原因不出兵。在野的社民黨雖然一開始在立場上均反對使用武力，強調戰爭的不可預測性(Gutjahr, 1994:89-90)，不過當伊拉克以飛彈攻擊以色列之後，社民黨便改變其說法，強調戰爭的本質是惡的，但是攻擊以色列也是惡的，甚至包括作為社民黨指標性人物的布蘭特等人都強調「停火應該要在伊拉克撤兵的前提下才能進行」(Erb, 2003: 154)。

在德國順利完成統一與首次選舉之後，德國也開始意識到不能夠只靠「支票外交」(*Scheckbuck-Diplomatie*)來處理相關國際爭議，德國應該扮演更重要的角色；因此，德國在戰後派出軍隊協助掃雷及拯救庫德族難民，雖然違反了傳統德國限縮在歐洲地區的區域限制，但是在人道及國際責任的情況下被允許(Longhurst, 2004:58)。

同時，即使在國內反對海外派兵的聲浪下，柯爾政府仍繼續在聯合國的旗幟下，以無武裝或輕度武裝的方式參與國際維和行動，包括：1992年5月派遣142名德軍為聯合國駐紮柬埔寨軍隊運送醫藥。

## 二、索馬利亞的出兵問題

索馬利亞的出兵問題可分為兩個階段，第一個階段為「聯合國第一次索馬利亞行動」(United Nations Operation in Somalia I, UNSOM I)，及「聯合國第二次索馬利亞行動」(United Nations Operation in Somalia II, UNSOM II)兩個階段，以下分述之：

### (一)「聯合國第一次索馬利亞行動」

以下分別從出兵的需要以及德國的出兵與內涵兩個部分來探討：

#### 1. 出兵的需要

1991年1月索馬利亞 Siad Barre 的垮台後便爆發了內戰。索馬利亞境內產生兩個派系相互衝突，包括支持臨時總統 Ali Mahdi Mohamed 及支持 Mohamed Farah

Aidid 將軍的兩派人馬，內戰造成了將近 100 萬的難民與大約 500 萬的人口受到飢餓與疾病的威脅(United Nations, 2003a)。

而當地又在 1992 年又發生飢荒，使得超過 450 萬的索馬利亞人民受到影響。1992 年 1 月 22 日，聯合國安理會決議對索馬利亞進行武器禁運，聯合國秘書長並協調各方在聯合國觀察員的監控之下，促成相互之間的停火，並確保聯合國安全人員在人道物資的運送上獲得保護(United Nations, 2003a)。聯合國安理會於 4 月 24 日通過第 751 號決議案，成立「聯合國第一次索馬利亞行動」(S/RES/751)，在 1992 年 4 月至 1993 年 3 月間進行任務，聯合國安理會於 8 月決定部署額外的 3,000 名士兵，以保護人道物資，但情勢持續惡化，光是飢荒就造成了 150 萬民眾的死亡(United Nations, 2003a)。

而後聯合國安理會又在 12 月 4 日通過 794 號決議，成立聯合國部隊 (UNITAF: United Nations Task Force)，協助停火、保護港口、機場與人道救援行動(Erberic, 2004:68)。

## 2. 德國的出兵與內涵

由於美國強烈要求德國加入，德國在聯合國部隊 (United Nations Task Force, UNITAF) 成立時，一開始表達願意提供空軍協助運輸，但是仍無法回應國際的要求，後來同意派遣 1,600 人，但主要仍為醫療人員、通訊專家與工程師(Cloutier et al. 2004: 119; Martinsen, 2005:25)。

不過，因為當地的持續動亂，這次的任務基本上沒有太大的成果，因此產生了「不要再去非洲」(*nie wieder Afrika*)的說法，主張此說法的人表示，基本上在這區域德國沒有重要的國家利益(Naumann, 2008:24)。

### (二) 「聯合國第二次索馬利亞行動」

在探討第二次索馬利亞出兵行動時，我們仍然依照出兵的需要與德國的出兵及內涵兩個部分來探討：

#### 1. 出兵的需要

1993 年 3 月 3 日，聯合國秘書長蓋里(Boutros Boutros-Ghali)向安理會提出報告建議將 UNITAF 轉化成「聯合國第二次索馬利亞行動」，他指出自從聯合國安

理會於 1992 年通過 794 號決議後，UNITAF 已經部署將近 37,000 人的部隊於中部及南部的索馬利亞，約佔全國國土面積的 40%，但是在西北及東北並沒有部署，因此他建議成立「聯合國第二次索馬利亞行動」，進一步完成 UNITAF 所進行的和平恢復、促進穩定等工作，並提供索馬利亞民眾重建其經濟、社會與政治生活(United Nations, 2003b)。

該項任務主要有幾項重點工作，包括：(1) 監督各方停火及遵守協議；(2) 避免暴力再度發生；(3) 控制各方交由國際所共管的重武器，並促進以後的銷毀或轉移至新建立的國防軍；(4) 協助處理小型武器，確保安全；(5) 確保港口、機場或其他運送人道物資區域的安全；(6) 確保聯合國甚至是非政府組織的人員與裝備受到保護；(7) 持續進行掃雷任務；(8) 協助難民安置；(9) 實現其他安理會可能授權的任務(United Nations, 2003b)。

## 2. 德國的出兵與內涵

對於索馬利亞的任務，外交部長金克爾於 1993 年 4 月 21 日便強調，德國參與索馬利亞的任務就是協助與供給物資，以供「聯合國第二次索馬利亞行動」的人員使用，而相關軍事物資限制在自衛的範圍內使用，相關的人員也只能自衛，同時德國也協助重建的工作，協助索馬利亞警察的訓練、重建等技術上的援助，因此該行動本身並沒有憲法上的問題(Plenarprotokoll, 12/151:12929)，這個部分上，反對黨也沒有反對的意見。聯邦議會最後在 1993 年 4 月 21 日的大會中，以記名投票表決通過該項出兵案(341 票同意、206 票反對、8 票棄權) (Plenarprotokoll, 12/151 : 12976)。

1993 年 6 月，社民黨提出要求德國撤出索馬利亞之提案，認為德國在北索馬利亞的出兵是有風險的，他們認為該項任務的發展已經不是後勤支援了，而已經發展成戰鬥任務(Plenarprotokoll, 12/163:13994)。正因為這個任務會對士兵產生風險，更不能夠允許憲法上的灰色地帶(Plenarprotokoll, 12/163:13996)。

外長金克爾回應，當初「聯合國第二次索馬利亞行動」開始時，沒有人懷疑本次行動人道救援的本質，因此德國決定參與行動，並成為第二大的參與國，而 1993 年 4 月，聯合國秘書長蓋里明確要求德國派兵前往 Belet Uen 區域，當時也很確定不會是戰鬥任務，因此沒有憲法的問題。他也承認風險是存在的，因此撤

兵會是個錯誤，除了會對聯合國的行動造成影響，還會在外交政策上對德國不利，同時也會影響士兵士氣，更會影響索馬利亞的民眾，因此主張德國不應撤兵 (Plenarprotokoll, 12/163:13998)。

國防部長魯赫(Volker Rühle)則強調德國每天要提供 4,000 名印度士兵將近 45 萬公升的飲用水，不應該說這些士兵是在進行戰鬥任務，整個任務本身，還是人道的行動(Plenarprotokoll, 12/163 : 14002)。最後聯邦議會否決了社民黨及民社黨要求撤兵的提案。

憲法法院在 1993 年 6 月釋憲認為「聯合國第二次索馬利亞行動」的參與應由聯邦議會同意，只要聯邦議會同意，就無違憲問題。Wolfgang Schäuble(基民黨)因此還主張，未來只要哪個地方有戰爭、飢餓、緊急事務、死亡等等，德國都應該在聯合國的架構下付出更多責任，否則是有罪的(*schuldig*)(Plenarprotokoll, 12/166 : 14328)。

德軍在索馬利亞的行動基本上還算順利，協助重建許多地區的醫院，但是後來索馬利亞的戰事又起，在 Mogadishu 的巷戰中造成了 20 名聯合國士兵死亡、70 名受傷時，當時的美國柯林頓(Bill Clinton)總統便宣布將從索馬利亞撤兵，德國的柯爾總理本來想要將部隊續留，但是戰事越演越烈，只好同意撤兵(Martinsen, 2005:27)。

此任務顯示維和任務不是完全沒有成本，而且很容易就會失控，而本次出兵行動也顯示如果德國要繼續參與類似的行動，必須要先解決憲法層次的問題 (Martinsen, 2005:27)。

1992 年至 1994 年的索馬利亞干預行動，德國打破了另外一個障礙，接受軍隊前往歐洲以外的國家，雖然社民黨表示此為不合法的舉動，但是憲法法院解釋認為，德國參與聯合國在歐洲地區以外的行動是合法的(Erb, 2003:161)。

### 三、波士尼亞的出兵問題

本文針對 1994 年以前的波士尼亞的出兵問題分為兩個階段探討，第一個階段是因為克羅埃西亞 (Croatia) 與斯洛維尼亞 (Slovenia) 兩國宣佈獨立後，引發的承認問題與後續的出兵行動討論；第二階段則是針對北約決定部署「空中預警及控制系統所引發的出兵問題。以下先針對克羅埃西亞及斯洛維尼亞兩國獨立之後

所引發的出兵問題討論。

### (一) 克羅埃西亞與斯洛維尼亞兩國的承認問題與衝突的展開

波士尼亞的衝突開始是由克羅埃西亞與斯洛維尼亞的獨立所展開，而後發展至波士尼亞與赫塞哥維納（以下簡稱波赫地區），本段首先討論克羅埃西亞與斯洛維尼亞兩國獨立後的承認問題，以及波赫地區的出兵問題。

#### 1. 克羅埃西亞與斯洛維尼亞兩國的承認問題

克羅埃西亞與斯洛維尼亞兩國在 1991 年 6 月 25 日宣佈獨立，西方國家的主要態度基本上還是支持塞爾維亞一方，並譴責克羅埃西亞及斯洛維尼亞兩國開啟了危機，並導致暴力的形成。可是德國外長根舍於 7 月 4 日便主張應該在支持民族自決的原則下承認兩國，但是遭到法國的反對。根舍在聯合國的演講中更主張，國家不能夠以武力被結合在一起，並訴求蘇聯運用其影響力，促使塞爾維亞停止其軍事行動(Erb, 2003:157)。

德國支持克羅埃西亞及反塞爾維亞的態度，受到大多數歐體國家及美國的批評，他們認為德國這樣的作法是不負責任的，甚至有論者表示義大利、奧地利及德國之所以支持克羅埃西亞，主要原因是因為克羅埃西亞在二戰中，採取支持法西斯主義的立場所致(Erb, 2003:157)。

不過，德國仍然繼續尋求歐洲各國對於兩國的承認，並在 1992 年 1 月 15 日促成歐體各國對於兩國的承認。此一事件展示德國將會採取自己的政策取向，並可以接受與其他國家不同的政策取向，卻不會採取疏離的作法，Erb(2003)認為，所謂多邊主義的原則，不代表只能加入既存的共識，而是包含說服他人接受己方的共識，而在此事件德國所採取的態度亦是如此(Erb, 2003:159)。

#### 2. 波士尼亞衝突的展開與聯合國保護部隊

波士尼亞區域的衝突主要在 1991 年 8 月於克羅埃西亞的 **Krajina** 區域展開，因為當地的塞爾維亞裔拒絕接受克羅埃西亞警察的管理以及從南斯拉夫分離出來，進而宣佈獨立(Erb, 2003:156)。



而後，塞爾維亞與克羅埃西亞軍隊發生衝突，並蔓延至波士尼亞，1991年9月25日，聯合國安理會分別通過713號及757號決議，對南斯拉夫地區進行武器禁運，以降低衝突(S/RES/713, S/RES/757)。1992年1月2日，由於克羅埃西亞與南斯拉夫人民解放軍簽訂停火協議，2月21日，安理會根據秘書長的建議通過第743號決議設置為期十二個月的第一期「聯合國保護部隊」(United Nations Protection Force: UNPROFOR)以確保聯合國維持和平計畫的執行(S/RES/743)。

1992年6月8日，聯合國安理會再次通過758號決議，決定擴大聯合國保護部隊的任務，除了部署軍事觀察員及開放賽拉耶佛機場外，並對人道救援人員提供保護，確保人道救援任務的暢通(S/RES/758)。西歐聯盟及北約也在7月10日於赫爾辛基(Helsinki)決議根據聯合國安理會713及757號決議，協助監控禁運的執行，在前南斯拉夫的海岸進行監控，德國也參與兩架戰機在賽拉耶佛協助空橋的事宜，並提供超過2億馬克的資金協助 (Plenarprotokoll, 12/101:8610)。

1992年7月中，北約決議在亞得里亞海(Adriatic)部署海軍巡邏部隊以監控武器禁運，並將此任務稱為「嚴密監視行動」，並要求德國派出海軍艦艇協助，聯合國秘書長蓋里也公開要求德國參與亞得里亞海的巡防與補給任務。聯合政府面臨內部矛盾的聲音，柯爾總理希望德國能夠參與，而自民黨的外長金克爾則重申自民黨的立場是先解決德國出兵的憲政問題，此一立場並受到在野的社民黨支持，外加根據南德日報的民調顯示，有六成五的民眾反對德國參與戰事(Martinsen, 2005:28)。

不過，這次的結果與波灣戰爭的結果不同，最後是自民黨讓步，自民黨的外長金克爾改變其立場，並強調德國不能再像個「無能的侏儒」(impotent dwarf)，他更指出，德國從二戰後一直追求自由、和平與人權的保障，加上過去的歷史，以及德國作為集體安全的一份子，德國是有國際政治責任的；再者，由西歐聯盟及北約所執行的監控行動，基本上還是維和行動，也就是所謂的「藍盔士兵」(Blauhelmsoldaten)，是不涉及主權的問題的，所以內閣才會在7月15日決議參與行動，派出3艘在地中海值勤的海軍艦隊「拜仁號驅逐艦」(Zerstörer Bayern)參與，而在7月30日左右則改由「尼德薩克森號」驅逐艦(Fregatte Niedersachsen)取代(Plenarprotokoll, 12/101:8610-2)。

在反對黨方面，社民黨認為北約在亞得里亞海的行動並沒有幫助到任何人，而強調政治解決優於軍事解決，Hans-Ulrich Klose 更引用柯爾總理在 1991 年 11 月 27 日的言論，當時柯爾總理指出，德國選擇不參與南斯拉夫的行動，是德國的政治理性下的結果，社民黨認為，德國軍隊的任務都已經規範在基本法第 87a 條，也就是只能用在防衛性質，除非修憲，否則不應該有灰色地帶，因此反對出兵亞得里亞海的任務(Plenarprotokoll, 12/101:8613-6)。民社黨及綠黨也都強調修憲的重要性。

對於反對黨的批評，國防部長魯赫(Volker Rühle)則指出，重點還是在對盟邦的團結，出兵無涉於反對黨所擔心的德國出兵正常化或再度軍事化的問題，而所謂的防衛亦包括對盟邦的防衛，過去防衛重點在德國本土是因為本土就是危險的區域，現在則應該擴展至更大的範圍之外(Plenarprotokoll, 12/101:8139-40)。

不過在這次任務中，德國還是限縮在「非戰鬥任務」上(Schröder, 2005:40)。與索馬利亞的出兵不同之處在於，索馬利亞的出兵行動還是被定位成人道行動，但是此次的出兵，卻是前往可能戰鬥的區域(potential combat zone)(Martinsen, 2005:29)，而對聯合政府來說，這次任務的主要考量包括：對於自由、民主及人權的保障、國際法的符合、歷史因素以及做為盟邦能力之國際責任。

## (二) 「空中預警及控制系統」

「空中預警及控制系統」的出兵行動在德國的出兵政策上扮演重要的角色，當時各黨對此仍爭執不休，執政的「基民/基社聯盟」其立場為德國應該作為北約可靠的盟邦，一定要堅定支持出兵行動；但同為執政聯盟的自民黨則認為應該有絕對多數同意，且提出釋憲，以求得進一步的合法性。反對黨方面，社民黨則是主張憲法優先原則，認為應該先解決憲法層次的問題，不能夠只用投票來決定出兵；而民社黨則向來反戰，反對任何德國的出兵行動。

1992 年 8 月 13 日，因為波赫地區相關情勢並未好轉，聯合國安理會通過 770 號決議，授權「各國單獨或透過區域機構或安排，採取一切必要措施，同聯合國協調，便利相關的聯合國人道組織.....提供人道援助」(S/RES/770)。

1992 年 10 月 9 日聯合國安理會的 781 號決議及 1993 年 3 月 31 日的 816 號決議，聯合國更決議在波赫地區設立禁航區，以保護「聯合國保護部隊」，同時

授權北約執行該項任務(S/RES/781, S/RES/816)。北約決定部署「空中預警及控制系統」，由於「空中預警及控制系統」中，有三分之一的工作人員為德國人，也引起德國境內關於出兵任務與憲法爭議的討論。

1993年3月26日辯論當中，Karl Lamers(「基民/基社聯盟」)強調德國應該要有果斷的決定(*schneidige Lösung*)，強調德國作為北約可靠的盟邦，同時在西方與大西洋的架構下，沒有採取其他立場的可能性，呼籲透過聯邦議會決議出兵(Plenarprotokoll, 12/150:12867-8)。但社民黨的Günter Verheugen則強調，民主國家就應該要尊重憲法，並認為此項任務將可能導致德國首次參與「戰鬥任務」(Plenarprotokoll, 12/150:12869)，自民黨則認為這項決議不能夠用相對多數決定，而應該以三分之二多數決定，並主張釋憲(Plenarprotokoll, 12/150:12869)。

對此，社民黨除了嘲諷聯合政府間內部意見不合的情況，並進一步主張亞德里亞海的行動與「空中預警及控制系統」行動最大的差異就是戰鬥任務的本質，同時，北約為集體防衛組織並主張聯合政府應該先形成相同的意見；雖然過去柯爾總理曾經以歷史因素拒絕參與在前南斯拉夫的行動，但是社民黨本次不將焦點放在歷史因素，而是放在是否為「戰鬥任務」上面(Plenarprotokoll, 12/150:12872)，過去索馬利亞的出兵雖然德國派出了包括醫療、警察、技術上的支援，卻沒有派出步兵；而對於「空中預警及控制系統」的授權，社民黨本身並不反對，但是對於內涵，社民黨則認為應該透過釋憲，使相關的法制更為清楚(Plenarprotokoll, 12/150:12875)，社民黨也不反對執政聯盟主張應該與國際一致，只是希望能夠先在憲法層次上確認戰鬥任務的合法性(Plenarprotokoll, 12/150:12877)。

最後，德國政府仍在1993年4月2日決定繼續參與「空中預警及控制系統」的運作，除了不撤離原本的483個士兵及相關人員，並提供一架戰鬥機與三架後援機(*reconnaissance planes*)及運輸機，不過強調「空中預警及控制系統」不能用於空襲任務上(Baumann, 2001:171)。

聯合國在1993年4月16日宣布將Srebrenica、Tuzla、Zepa、Sarajevo、Bihac與Gorazde列為安全區域，並派遣24,000人的維和部隊進入該區(Erb, 2003:161)。

4月21日外交部長金克爾於聯邦議會的報告中，強調德軍有包括衝突預防(*Konfliktverhütung*)、和平維持(*Friedenssicherung*)與和平執行(*Friedensschaffung*)三項新任務，過去政府在人道的基礎上，參與了1973年贖罪日戰爭(*Yom-Kippur*

*Krieg*<sup>27</sup>)的空運行動，波灣戰爭的後勤補給任務等，德國在前南斯拉夫的協助部分，更在西歐聯盟的架構下，支援最多的警察與海關人員，並付出了近 5 億 4,000 萬馬克，以協助難民的安置(Plenarprotokoll, 12/151:12927)，他並強調，過去盟邦對於德國安全做出許多的貢獻，德國不能夠走自己的路，自外於國際社會，雖然修憲是重要的，但是現在需要聯邦議會決議以支持德國參與「空中預警及控制系統」任務。

社民黨仍然表達反對之意，認為德國總共已經資助了 6 億 5,800 萬馬克，同時，「空中預警及控制系統」與索馬利亞任務還有一個最大的不同，是索馬利亞已經處於無政府的狀態，德國的出兵是人道的救助(Plenarprotokoll, 12/151 : 12932)。對此，國防部長魯赫保證德國不會駐兵與派出戰鬥機，但是如果在歐洲整合的過程中，已經整合的軍隊因為單一國家的反對而無法出兵，將使得個別國家單獨派出各自的飛機，將導致歐洲再度國家化的風險(Plenarprotokoll, 12/151 : 12948)。

民社黨則認為，過去在波灣戰爭因為禁運導致 24 萬 4,000 人死亡，而對前南斯拉夫的禁運，在 1993 年 1 月就有 5,512 個孩童死亡，主張這樣子的禁運，並不具備「和平」的角色，而只是滿足德國的「大國」角色，因此堅決反對殖民式的戰爭(Plenarprotokoll, 12/151:12956)。

社民黨的 Walter Klobow 則質疑魯赫在 1992 年 6 月時仍強調德國出兵仍需要時間，為何短短的不到一年時間便轉變態度，他更引述其在 1992 年 9 月為國防預算辯論時強調，德國在南斯拉夫問題上「沒有軍事的選項」(Plenarprotokoll, 12/151 : 12964)；最後，聯邦議會針對「空中預警及控制系統」進行記名投票，最後 555 位議員中，有 338 人同意，208 人反對，9 位棄權，通過了「空中預警及控制系統」的出兵案。憲法法院也支持政府的立場，認為德國相關的官員可以繼續留在「空中預警及控制系統」參與運作(Martinsen, 2005:30)。

「空中預警及控制系統」的案例顯示整合入多邊的軍事部隊，對於聯邦議會權力會有一定的衝擊，社民黨在 1993 年主張「空中預警及控制系統」即使沒有德

---

<sup>27</sup> 贖罪日戰爭為 1973 年以色列與埃及之間的戰爭，德國僅是參與協助人道空運的行動。

國的參與，仍可運作，但是憲法法院的判決卻指出聯邦議會的同意是與「聯盟的風險」(*bündnispolitischen Risiken*)是結合的，而德國如果不參與「空中預警及控制系統」的運作，將會降低聯盟團隊的能力(Kolanoski, 2010:16)。

## 參、1994 年以前德國出兵政策的原則與限制

在上一個部份我們討論過統一前的安全政策與統一初期的出兵政策，接下來則探討這兩個階段政策的原則與限制。由於統一前基本上只有防衛及安全政策，沒有出兵的問題，因此先針對統一前安全政策進行探討，第二個部分則探討統一初期的出兵政策之原則與限制。

### 一、 統一前安全政策的原則與限制

以下則討論統一前安全政策的原則與限制。

#### (一) 統一前安全政策的原則

統一前安全政策的原則是一個逐步進展的過程，大致可以區分為五個基本原則，包括：整合德國入西方陣營、促進歐洲整合、以美國馬首是瞻、逐步與東歐關係正常化與走向中級國家的地位：

##### 1. 整合德國入西方陣營

在艾德諾總理時代，德國基本上沒有所謂的出兵政策，只有外交政策與如何整合在西方陣營；而其他國家為了不要再犯一次大戰後「凡爾賽條約」所種下的同樣問題，三個西方強權與艾德諾總理都認為最安全的方式就是將德國與西方國家緊緊的綁在一起，使歐洲與德國的政治目標一致，其方法就是不論是德國的重建或重工業都是要在西歐的架構下進行，並作為北約的一份子，在西歐與跨大西洋的組織下盡力(Meier, 2006:69)。

##### 2. 促進歐洲整合

艾德諾總理指出：「只有透過這樣的方法，我們才能夠一步步的獲得作為世界公民一份子的平等權」，艾德諾總理並將魯爾(Ruhr)區的煤礦交由超國家組織的歐洲煤鋼共同體(*Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EGKS*)

管理，並將歐洲整合的過程做為德國經濟重建的主要核心(Meier, 2006:71)。

### 3. 以美國馬首是瞻

艾德諾總理的後期，已經開始思考著與法國等西歐國家合作，藉此來增加德國分量的思維，可是因為繼任的艾哈德總理所代表的「大西洋主義者」仍強調與美國緊密關係的論述，因此，並沒有做出太大的政策改變。而大聯合政府中的基辛格總理亦仍然強調與東方關係正常化的同時不能夠影響到與美國的關係，因此，在這個階段主要還是以美國為馬首是瞻。

### 4. 逐步與東歐關係正常化

布蘭特總理時代則是主要追求與東歐關係正常化，尤其是與東德的關係，他同時也重視與周邊鄰國的關係，最著名的就是他 1970 年訪問波蘭時的那一跪，也為他贏得了諾貝爾和平獎。

### 5. 走向中級國家的地位

施密特總理時代則致力於推動「認同自己」的政策，這項政策除了承繼艾德諾總理與布蘭特總理的政策外，還有一個重點就是考慮到自己作為中級國家地位的利益，並使國際上承認其中級國家的地位（蔡政文，1984：78）。如同本文所提到的，施密特總理強調德國應該促進美蘇之間對話，並扮演協調者的角色，可以說已經從過去與美國團結一致的政策轉變成作為美蘇之間的橋樑角色了。

繼任的柯爾總理並沒有改變這樣的政策，同時並遵循著作為一個「貿易國家」的準則，而政府的主要關心則是如何確保德國的工業在盡可能的情況下維持最小的負面影響(Maull, 2006: 50)，但是因為德國不可能獨立達到這個目標，因此德國強調制度主義、多邊主義與西方價值，並追求歐洲的整合，在出兵政策上面，德國的還是限縮在「境內防衛」。

另外一方面，美蘇雖然對德國有影響，但也因要爭取其支持，因而使得德國能在兩者之間，尋求其自身的利益與扮演中級國家的角色，進而獲得「國家

認同」以滿足人民的心裡要求（蔡政文，1984：78）。

## （二） 統一前安全政策的限制

如同 Franz-Josef Meier 所說的，德國的外交與出兵政策在戰後初期主要受到三個方面限制，包括國家社會主義時期的罪惡、受到佔領國的限制以及蘇聯的可能侵犯(Meier, 2006: 69)：

### 1. 國家社會主義時期罪惡的過去

在納粹期間所犯下的罪刑，是影響統一前安全政策採取限縮態度的一個基本歷史因素，一方面包括美國等強國在德國境內推動的「去納粹化」，另一方面德國也確實承認這個歷史是錯誤且罪惡的，也因此才会有後來「德國絕對不會再度踏上國家社會主義時期所踏上的土地」這樣的說法出現，而這樣的歷史因素，深深的影響著德國的出兵政策。

### 2. 德國分別受到四個佔領國的分治，並受其管轄

二戰後的德國分別受到美國、蘇聯、英國及法國四個佔領國的分別治理，並受其管轄，德國在統一前基本上並沒有完整的內政及外交權力，自然也會影響其在出兵政策上面的選項，成為出兵政策上的重要限制。同時，作為一個被佔領國所形成的克制文化，也深深的影響了不論是菁英與一般民眾。

### 3. 蘇聯的可能侵犯

在東西對抗之下，德國直接面對蘇聯的可能侵犯，使德國的主要心力都釋放在如何避免蘇聯的可能侵犯，或者避免因為美蘇的對抗，使得德國成為戰場的因素，根本沒有心力可以在從事出兵海外的任務，因此，蘇聯的可能侵犯自然成為德國出兵海外的重要限制。

## 二、 統一初期出兵政策的原則與限制

按照本文之前的分類，這一個部份我們亦將分別從波灣戰爭、索馬利亞以及波士尼亞三個部分來探討德國出兵政策的原則與限制：

### （一）波灣戰爭出兵政策的原則與限制

## 1. 波灣戰爭出兵政策的原則

德國在波灣戰爭的出兵行動考量的原則包括：(1) 國際結構的因素：如前所述，因為當時的德國面臨統一的問題，因此不想要讓其他強權認為統一後的德國會追求權力，所以不想做出任何改變。這是德國面對在國際結構中的主要兩個超強（美國及蘇聯）以及在歐洲的次強（英國及法國）這樣的國際結構下，為了追求統一而不得不然的選擇，因此，國際結構因素也成為德國在波灣戰爭中還是選擇「支票外交」的主要原則。

(2) 政治解決原則：在出兵的原則上，德國仍然強調軍事力量為最後手段，在進行這一個最後步驟之前，一定要先用盡所有政治手段，也就是政治解決的重要性。

(3) 國際責任：德國強調其願意在國際組織及盟邦的要求下負擔責任，從這個角度來看，國際組織的授權及盟邦的要求，都是促使德國參與出兵行動的重要原則。

### (4) 人道主義

人道主義更是德國出兵政策中最主要的原則，相關的出兵行動不能夠從事超越人道主義之外的任務，包括德國在戰後派出軍隊協助掃雷擊拯救庫德族難民等行動，都是在人道原則的旗幟下進行的。

## 2. 波灣戰爭出兵政策的限制

德國在波灣戰爭的出兵政策亦受到歷史因素、境內防衛等限制：

### (1) 過去的歷史與罪惡

從 1987 年一連串的醜聞爆發後，經過聯合國特別委員會與原子能委員會的調查後發現，伊拉克最大的大規模武器供應者為德國的公司(Maul, 2006:51)，而伊拉克以飛彈攻擊以色列的行動喚起了德國人對於「德國毒氣」殺害猶太人的記憶(Erb, 2003:153)。

不過，雖然這個事件使德國認為其有責任，但是在戰事結束之前，德國始終未派兵前往波灣，除了暫時接管北約前往波灣支援的相關盟國之任務，並提供所需的後勤支援與 180 億馬克(Baumann, 2001:170)，唯一的作法便是根據盟邦團結的理由協防土耳其。



## (2) 境內防衛

受到過去在國家社會主義的罪惡所影響，德國在出兵政策上有所謂「境內防衛」的限制，也就是說德國不能派兵前往海外，這個限制在波灣戰爭中仍扮演重要角色，一直要到波灣戰後才被打破，在統一後，德國派出掃雷兵前往波灣的政策卻打破了原先只有在境內防衛的限制，也促成了之後前往柬埔寨與索馬利亞的出兵行動。

## (二) 索馬利亞出兵政策的原則與限制

### 1. 索馬利亞出兵政策的原則

#### (1) 中級強權尋求地位的提升

由於國家能力的增加，德國爭取在國際中扮演角色是參與索馬利亞出兵行動的基本原則。1992年9月23日德國外長金克爾正式公開在聯合國大會上宣示德國希望尋求聯合國安理會常任理事國的地位(Cloutier et al. 2004: 125)，以測試國際上與國內上的反應，對於參與索馬利亞的維和行動，不論是現實主義者認為將國際安全組織轉化成促進德國利益與領導權的場域或者是如同制度主義者所說的，德國希望藉此增加國家的聲望等解釋，都可以解釋的通，只是Joey Cloutier等人認為，這些解釋也都不足夠(Cloutier et al. 2004: 120)，因為在德國爭取成為常任理事國的時候，參與索馬利亞的行動只是「入場費」，沒有辦法不參加(Cloutier et al. 2004: 121)。

#### (2) 國際組織與盟邦的要求

在索馬利亞的出兵行動中，聯合國及美國都有要求德國貢獻軍隊，而德國也順應這樣的要求出兵，但是在國內因素的限制之下，出兵的內涵仍然無法完全得到國際的滿意。

#### (3) 人道主義

為了怕國內的反對，所以將行動設定在人道救援的條件下。也就是說，外在因素影響德國出兵的決策，但是內在因素的人道主義則影響出兵政策的內涵。

### 2. 索馬利亞出兵政策的限制

在索馬利亞的出兵行動中，反對黨還是認為出兵政策本身是違憲的，因此，執政黨自始至終皆強調此一行動為單純的人道行動，所從事的皆為醫藥或提供飲水等人道行動，因此沒有違憲的問題。但是因為相關憲法爭議仍然存在，也成為出兵政策上的限制。

### （三）波士尼亞出兵政策的原則與限制

#### 1. 波士尼亞出兵政策的原則

德國在波士尼亞的出兵政策主要受到幾個因素影響：

##### （1）外在因素與盟邦的要求

由於國際要求德國貢獻軍隊，觸動了德國戰略文化當中「不再落單」的內在因素，同時從波灣戰爭、索馬利亞以及前南斯拉夫等案例，更可以證明堅持不使用武力干預是沒有用的，不過仍然面對國內左派很多的挑戰(Dalgaard-Nielsen, 2005:345-346)。

##### （2）強調國際組織、和平途徑與人道

比方說在 1993 年 12 月通過第 5729、6206 與 6314 議案，主張國際法與和平解決波士尼亞情勢的重要性，同時主張聯合國應該對 Mostar 區域的行動進行授權，在人道的基礎上面，主張所有的禁運不能夠影響醫療物資，並要協助當地居民能夠度過冬天(Drucksache, 12/5729, 6206, 6314)，關於對於國際組織重要性的強調是超黨派的，包括各黨都有此主張。

##### （3）盟邦因素勝過歷史因素

最明顯的便是所謂的「柯爾信條」(*Kohl-Doktrin*)，也就是德國的軍隊不會再前往過去納粹軍隊曾經去過的區域(Naumann, 2008:24)，這個信條在波士尼亞被改變了。不過，德國基本上仍嚴守著不參與歐洲以外的戰事原則。

##### （4）人道主義

人道主義的原則一直是這段期間德國出兵政策的重要原則，相關的出兵行動都要設定在人道救援的條件下進行，以回應國內民意對於出兵行動的反對。

#### 2. 波士尼亞出兵政策的限制

德國基本上仍存在不參與歐洲以外的戰事限制，但已逐步解禁。同時，有關

德國是否能在集體安全體系下出兵的憲法爭議仍舊存在，不過這些憲法上的限制，隨著憲法法院的解釋，獲得更進一步的解禁。

## 第二節 1994 年後的外交與出兵政策正常化

德國逐步正常化的出兵行動可以從 1990 年第一次的波灣戰爭之後開始，波灣戰爭後德國意識到不能只用「支票外交」，於是展現其配合出兵的意願，分別派兵前往柬埔寨、科威特、索馬利亞及前南斯拉夫協助低層次的醫務或運輸等任務，之後更派兵參與波士尼亞的轟炸行動與「執行部隊」、「穩定部隊」行動，也逐步跨越了許多的障礙，除了逐步願意接受任務，也願意接受傷亡(Breuer, 2006:209)。

本節將從出兵政策正常化的研擬開始分析，包括正常化政策的提出及其後期的發展；第二個部分則探討出兵政策正常化的內涵，其中包含兩個主要的成分，亦即參與層級的逐步提升以及推動軍隊改革兩個部分。

### 壹、出兵政策正常化的研擬

對於艾德諾總理那一代的政治領袖而言，安全政策就是確保德國能夠整合入西方社會，並試圖將這些結構拓展到東方，以隔絕德國的不穩定因素，如民族主義的復甦或地理位置上的競爭關係。

但在統一之後，「正常化」的字眼便經常被使用，德國也開始討論維和任務的內涵，如何從一個安全議題的消費者轉換成安全製造者的角色，有些人認為，維和是「正常化」德國外交與安全政策的第一步，若德國持續將維和、營造和平與出兵戰鬥分開，將會將自己自我排除在歐盟與北約之外，並且降低這些制度的行動能力(Asmus, 1995: 3-4)。

政府方面亦有人認為如果德國不能推動出兵的正常化，將會導致「戰略的惡夢」(strategic nightmare)，德國應該作為一個「正常」的強權，如果德國沒有辦法跟其他盟邦負擔相同的責任，將會進一步弱化歐盟與北約，並可能重燃(rekindle)歐洲的再度國家化(Asmus, 1995:13)。從 1990 年便擔任基民黨外交發言人的 Karl

Lamers 也主張，德國應該要認知其權力，盡可能的正常化(Rathbun, 2004:86-87)，相對而言，柯爾總理則較強調歐洲整合，他不斷將歐洲整合界定成「戰爭與和平」的概念，在 1994 年的 Schäubel Paper 中也指出德國在歐洲中間位置的兩難與歐洲整合的重要性(Asmus, 1995: 8)。

在出兵問題上，基民黨與基社黨認為憲法不僅允許德國參與聯合國的維和行動與執行和平任務，同時也應該包括由西歐聯盟與北約授權的境外任務，這部分只需要透過憲法解釋即可，不需要修憲；不過自民黨則主張應該要修憲。相關任務應該限縮在聯合國授權的條件下，且應該取得聯邦議會全體議員的多數，而非出席人數的多數(Rathbun, 2004:88-89)。

伴隨著出兵正常化的研擬，德國也積極追求其國際責任的增加。德國在 1994 年成為聯合國的非常任理事國，積極參與相關區域的危機處理，包括在喬治亞與波士尼亞的參與(Cloutier et al. 2004: 126-127)，1994 年的「國防白皮書」中更強調要將聯邦軍隊轉變成能夠在更廣大的範圍執行新任務與面對威脅的軍隊，(Asmus, 1995: 24)。

但是德國仍然避免過度的主張出兵正常化，當最後一批的俄國軍隊在 1994 年 8 月 31 日撤離柏林之時，當時的柯爾總理在 1994 年 11 月 23 日演說中仍強調：「任何關於德國外交政策的軍事化的主張，都是錯誤且不好的」(*jedes Gerede von einer Militarisierung deutscher Auussenpolitik ist .....falsch und böswillig*)(Jørgensen, 2006:216)。

## 貳、出兵政策正常化的內涵

而所謂出兵正常化的內涵，簡單的說，其實就是「逐步提高參與層級」與「行動能力」(*Handlungsfähigkeit*)兩個概念。這些概念並不代表德國想要重新取得單邊軍事行動的能力，因為這個能力在憲法中已經禁止；但是，其主要所隱涉的，是能夠自由的操作一個雙管齊下的策略(*two-pronged strategy*)，一方面能夠持續進行人道救援行動，另一方面則是逐步的能夠從事境外出兵的任務(Rathbun, 2006:70-71)。

促進出兵正常化最重要的內涵便是 1994 年聯邦憲法法院對於境外部署的判決。同時，為了要促進出兵的行動能力與逐步提高參與層級，還有一個最重要的

內涵便是推動軍隊的改革，以使其能夠應付新的環境與正常化的出兵政策。過去德國位於東西對抗的前線，因此需要大量的徵兵作為戰爭的準備，但是現在主要的威脅是在周邊區域如波士尼亞，或者要對抗恐怖主義上面，可是相對的，德國對此的回應卻相對緩慢，主要也是因為其軍隊結構並未改變(Kanz, 2003:37)。軍隊改革的第一個階段為 1990 年至 1997 年，主要的目標是設定統一後德軍的新角色。

1992 年 2 月，當時國防部長斯托登伯提出「斯托登伯報告書」<sup>28</sup>，強調世界上的衝突，特別是中東、北非等地的衝突，以及全球貿易與資源管道的暢通，都是德國的重要利益(Longhurst, 2004:99)，報告書中並首次提到了軍隊的任務除了傳統防衛之外，還包括「支持與保衛世界的政治、經濟、軍事與環境穩定」，更明確的還包括維護商品的自由流動及戰略性的煤礦(Jansen, 2001:9)，這個說法也常被現實主義者用來支持其理論正確性。

1992 年 11 月德國政府提出「國防政策準則」(*Verteidigungspolitische Richtlinien, VPR*)，其中指出德國的十大重要利益，包括：

- (1) 保衛德國、德國民眾，免於外在的威脅；
- (2) 預防(*Vorbeugen*)、圍堵(*Eindämmung*)與終止可能妨礙穩定情勢的危機與衝突；
- (3) 維持跨大西洋聯盟的核子與海軍力量；
- (4) 深化與廣化歐洲的持續整合與歐洲防衛認同的發展；
- (5) 歐洲與美國的伙伴關係以及美國在歐洲的持續軍事部署；
- (6) 全球與區域影響安全的相關組織；
- (7) 協助歐洲與全世界國家在民主的鞏固、經濟與社會發展；
- (8) 維持世界自由貿易並促成市場與資源的自由流動；
- (9) 持續在軍備管制上面進行承諾；
- (10) 立基在德國的經濟與軍事貢獻的基礎上，增加在國際制度與德國利益上的

---

<sup>28</sup> 該報告書名為「軍事政治與軍事戰略基礎及軍隊革新的概念準則」(*Militärpolitische und Militärstrategie Grundlagen und Konzeptionelle Grundrichtung der Neugestaltung der Bundeswehr*)。

影響力，並作為一個可信、穩定的民主政體(Der Bundesministerium der Verteidigung, 1992:8)。

1994 年的判決使參與維和行動從「是否」(whether)的問題，轉移到何時(when)與如何(how)的問題。1994 年國防白皮書，是在憲法法院決議後隨即公布的，內容主要是呼應憲法法院的決議，主張德國在聯合國憲章與基本法的基礎上，可以適當的參與由聯合國或歐安合作組織授權進行的北約或西歐聯盟之危機管理行動(Longhurst, 2004:101)。國防部長亦馬上提出「軍隊未來發展準則」(*Konzeptionelle Leitlinie zur Weiterentwicklung der Bundeswehr*)(Asmus, 1995: 29)，要將德國軍隊轉變成能在更大範圍的處理新任務與新威脅的軍隊。

軍隊改革方案還有一個重點在於促進軍隊的機動性、彈性與多功能性，雖然法國、義大利及西班牙等國都已經放棄徵兵制，但是德國政府始終不打算放棄，只是打算設立總人數達五萬人並可隨時可以進行戰鬥的危機反應部隊(*Krisenreaktionskräfte, KRK*)，該部隊主要有三個任務，包括：(1) 國土防衛；(2) 在北約的區域內進行防衛與協助西歐聯盟的危機管理；(3) 未來聯合國與歐安組織所授與的維和任務。而該部隊包括六個輕機械化且具有空中運輸能力的旅，同時具備戰鬥與補給能力。六個空中攻擊中隊(squadrons)、空防及偵察任務聯隊及三個混合空中運輸聯隊，包括可以進行搜索與救援任務的直昇機；最後則是兩個海軍艦隊，包括二至三艘的驅逐艦，具備魚雷與空中預警能力，並能運輸小型的維和部隊，而最後則是約有一個營的部隊作為該單位的控制中心(Asmus, 1995: 32)。

至 1994 年底已經有兩個營可以達到在兩天內快速部署的能力，而整個快速危機反應部隊的建置在 1998 年就可以達成(Asmus, 1995:34)。整體軍隊的改革方向是將軍隊分為反應部隊、穩定部隊與支援部隊三類，並有一支部隊專門進行境外任務(Breuer, 2006: 213)。

綜合言之，出兵政策正常化的內涵可以從德國外交部及國防部所提出來的出兵準則作為總結，包括：

- (1) 依案例決定原則：德國並不自動有義務參與聯合國與歐安組織的行動；
- (2) 軍事任務的角色除了受到價值與國家利益決定，也受到盟邦的義務與國際授權決定；

(3) 維和行動主要是以歐洲內部或附近為主，同時，越多盟邦參與，德國參與的可能性越高；

(4) 歷史因素不是決定德軍出兵的因素，這也是正常化與擺脫過去犯罪的歷史的重要象徵；

(5) 附屬原則：附屬在區域組織與強權之下；

(6) 戰鬥任務要有聯邦議會的廣泛共識與民意支持；

(7) 歐安組織與聯合國的授權：有鑑於索馬利亞的經驗，官員認為不參與行動比失敗後撤退更好(Asumus, 1995: 42)。

### 第三節、影響德國出兵政策正常化的因素

從前述德國出兵政策的發展過程，可以看到德國政府的決策並非一蹴可成的，而是經過相當長的一段時間，逐步在一些個案中，受到國內外因素的衝擊，才漸進的完成正常化。因此，本節將探討影響德國政府決策的外在與內在因素。

#### 壹、外在因素

影響德國出兵政策正常化的外在因素主要有下列幾項：(1) 國際體系與結構；(2) 國際組織的規約；(3) 主要盟邦及強權的壓力；(4) 被干預國的國內情勢及其與德國的關係；(5) 國際輿論等。

##### 一、國際體系與結構

隨著蘇聯的解體，取代蘇聯的俄羅斯雖然仍然具備著軍事上兩極體系作為其中一極之能力，但是因為俄國本身的控制力下降與經濟能力的惡化，造成整個國際體系已經不復以往，而走向「一個超強、軍事兩極、經濟多元」的結構。

而在東西衝突結束之後，相關的國際問題所產生的風險計算更加的分散與困難，美國無法獨力承擔，而需要其他國家的參與(Klein, 2000:17)，使得作為唯一超強的美國願意且希望在國際結構的其他中型強權多負擔一些責任，做為歐洲主要行為者之一的德國，自然難以避免在這樣的國際結構下面，負擔責任，加上統

一後的德國亦爭取成為聯合國安理會常任理事國的身份，更必須要負擔相應的責任。

不過，這時候的德國基本上仍然維持冷戰時期的政策，並保證德國統一後並不會對其他國家的安全產生威脅，還沒有確定要承擔更大的責任。也因此 Hanns W. Maull 在 2000 年時指出，1990 年代的發展，雖然沒有否定國際體系及國際制度的因素，但是在德國外交政策上確實沒有扮演決定性角色(Maull, 2000b:2)。

## 二、國際組織的規約

德國的出兵政策深受其所參與的主要國際組織所影響，這些組織包括聯合國、北約、西歐聯盟以及歐體（也就是以後的歐盟），以下分述之：

### （一）聯合國（UN）

聯合國憲章第七章，明確的規範了對於和平之威脅、和平之破壞及侵略行為之應付辦法，為各會員國參與聯合國的出兵行動的依據。同時，根據 1994 年憲法法院的判決中提到：「聯合國係與德國基本法第 24 條第 2 款精神相符合的集體安全體系，其旨在以和平或武力的方式解決會員國的爭端及恢復和平，依據聯合國憲章，限制會員國主權，並要求會員國配合是必須的，特別是在憲章第 25 條規範下的聯合國安理會決議，對於相關會員國更具有拘束力」<sup>29</sup>(Wiefelspütz, 2008:149)。

### （二）北大西洋公約組織（NATO）

北大西洋公約憲章第五條明確規定了作為北約公約國會員國，必須要承擔集體防衛的義務。1994 年憲法法院的判決對於北約是否為一符合基本法第 24 條第 2 款集體安全的組織上採取開放的態度，不過表示北約是會員國集體防衛與共同維

---

<sup>29</sup> 原文為：*Die Vereinten Nationen sind ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24. Abs.2 GG. Sie sind darauf angelegt, Streitigkeiten unter ihren Mitgliedern auf friedliche Weise beizulegen und notfalls durch Einsatz von Streitkräften den Friedenszustand wiederzustellen. Dabei sind die Mitgliedstaaten zu entsprechender Zusammenarbeit verpflichtet. Die Charta der Vereinten Nationen beschränkt die einzelnen Mitglieder in der Wahrnehmung ihre Hoheitsrechte; insbesondere sind die Beschlüsse des Sicherheitsrates gemäß Art. 25 Satzung der Vereinten Nationen bindend und müssen nach Maßgabe dieser Bindung von den Mitgliedstaaten ausgeführt werden.*(BverfGE 90, S.286)



護和平與安全的安全體系，憲法法院分別從公約中第 5 條，凡締約國一方遭受攻擊，即代表對所有會員國的攻擊，以及第一條、第四條等相關條文，認定其符合德國基本法第 24 條第 2 款所規範之集體安全精神<sup>30</sup>。(Wiefelspütz, 2008:149)

### (三) 西歐聯盟(WEU)

西歐聯盟為比利時、法國、盧森堡、荷蘭與英國在 1948 年 3 月 17 日所決議創設，而德國與義大利在 1954 年 10 月 23 日加入，而與北約相同，西歐聯盟也是一個集體安全體系，但在 1992 年 6 月 19 日彼得斯堡解釋後，西歐聯盟的角色主要放在人道救援行動、維和等任務上面。德國做為會員國之一，自然也對相關行動有所義務。

### (四) 歐盟 (EU)

這個階段歐盟的形成仍在發展當中，最重要的是 1993 年 11 月 1 日生效的「馬斯垂克條約」，該約係單一歐洲法擴大與修改之結果，除了共同外交暨安全政策的名稱、運作方式及參與運作的機構作了調整外，另外在經費支付上亦加以規範，以下是有關馬斯垂克條約有關安全的相關規範：

#### 1. 在本文的部分

---

<sup>30</sup> Die NATO bildet ein Sicherheitssystem, in dem die Mitglieder „ihre Bemühungen für die gemeinsame Verteidigung und für die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit... vereinigen“ (Präambel des NATO-Vertrages). Sie verfolgt dieses Ziel gemäß Art. 5 des NATO-Vertrages insbesondere dadurch, daß sie einem Angriff gegen eine der Vertragsparteien eine Bündnisverpflichtung entgegenstellt, nach der jede der Vertragsparteien einen solchen Angriff als gegen alle Vertragspartner gerichtet ansehen wird. Dabei beanspruchen die Vertragsparteien für den Bündnisfall, die in Art. 51 SVN anerkannten Rechte individueller oder kollektiver Selbstverteidigung wahrzunehmen. Die NATO dient der Wahrung des Friedens auch dadurch, daß die Vertragsparteien sich nach Art. 1 des NATO-Vertrages verpflichten, Streitfälle, an denen sie beteiligt sind, mit friedlichen Mitteln zu lösen. Sie zeichnet sich überdies durch die Ausbildung hochdifferenzierter integrierter militärischer Kommandostrukturen und die Aufstellung gemeinsamer Verbände vor herkömmlichen Militärallianzen aus und bewirkt damit nicht zuletzt, daß die Streitkräfte der Mitgliedstaaten in einer Weise miteinander verflochten werden, die die Sicherheit unter ihnen selbst erhöht. Außerdem begründet Art. 4 des NATO-Vertrages eine Konsultationspflicht für alle Partnerstaaten in Krisenfällen.

Damit ist die NATO durch ein friedensicherndes Regelwerk und den Aufbau einer Organisation gekennzeichnet, die es zulassen, sie als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG zu bewerten.

在馬約本文中的共同條款 (common provisions) 的第 B 條<sup>31</sup>與 C<sup>32</sup>條明確地指出，歐盟應透過共同外交暨安全政策包括未來可能成形的共同防衛政策，以確保其在國際社會的「主體性」。而在共同外交暨安全政策條款 (provisions on a common foreign and security policy) 方面，則在第 J 至 J.11 的相關條文，特別是在 J.4 條中，明確揭示共同外交暨安全政策最終將進一步形成共同防衛政策，並言明西歐聯盟將協助及執行歐盟有關防衛的決定與行動。

## 2. 在特別聲明部分

在本文之外，歐盟各會員國亦對特定議題發佈特別聲明，其法律效力雖不若本文來的重要，但亦可視為是補充條約的重要法源依據。在會員國達成的 33 個聲明中，與共同安全暨防衛政策有關的只有第 30 號聲明，其中規定有關歐盟與西歐聯盟及大西洋聯盟 (the Atlantic Alliance) 之間的互動關係。其中第一項即言明要將西歐聯盟整合進歐盟 (...WEU will form an integral part of the process of the development of the European Union)，並在日後可能形成的共同防衛政策中承擔歐盟之安全與防衛事宜。

我們從本文及特別聲明中都可以看出，在馬斯垂克條約中，共同安全及防衛政策事實上只有停留在「期許」的層次，並未明確地表示共同安全暨防衛政策的時程，但是，共同的防衛政策仍是共同外交暨安全政策的一個發展的方向。根據 1992 年的 VPR，德國強調歐盟的政治整合，並作為安全的架構，是德國國防政策的基本因素 (Der Bundesministerium der Verteidigung, 1992:29)。

---

<sup>31</sup> 第 B 條第一項第二款規定如下：to assert its identity on the international scene, in particular through the implementation of a common foreign and security policy including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence。

<sup>32</sup> 第 C 條為 The Union shall be served by a single institutional framework which shall ensure the consistency and the continuity of the activities carried out in order to attain its objectives while respecting and building upon the "acquis communautaire". The Union shall in particular ensure the consistency of its external activities as a whole in the context of its external relations, security, economic and development policies. The Council and the Commission shall be responsible for ensuring such consistency. They shall ensure the implementation of these policies, each in accordance with its respective powers.

簡言之，德國政府在決定出兵與否，均會考慮到它在作為一個國際組織的會員國所應承擔的條約承諾。

### 三、主要盟邦及強權的壓力

對於德國而言，盟邦的要求還是會扮演角色。就像是 **Winston Churchill** 曾經說過的一樣，「比與盟邦為敵還糟的唯一一件事情就是在沒有盟邦的情況作戰」(Berger, 2002: 23)，再加上德國在商業上依賴美國，基本上德國仍很難拒絕主要盟邦國家，特別是來自美國的要求。**Cloutier**(2004)等人認為，國際壓力是德國出兵政策的決定性因素之一，而美國柯林頓總統執政後，對於德國的壓力與日俱增，在 1994 年 7 月，他主張：「我不認為做為全世界第三大經濟體的德國，可以迴避領導的角色，德國沒其他選擇... 德國也不能夠推卸責任」(Cloutier et al. 2004:110)。只是德國仍然會失望於其對於美國缺乏影響力，因此有時候這樣子的失望也會反應在決策當中。

對德國而言，除了重視英國與法國等國家，但是從長期的歷史角度來看，與俄國的關係可能更為重要，誠如施洛德總理曾指出俄國對於德國的重要性有兩點：第一為經濟因素，因為俄國 1440 億的公債中，其中有將近 500 億是來自德國，同時德國的天然氣有許多都來自於俄國；第二點則是不穩定的俄國將會對德國產生威脅(Erb, 2003:184)。

### 四、被干預國的國內情勢及其與德國的關係

由於德國仍缺乏整體的出兵原則與模式，因此在決定出兵政策時，主要還是依案例而定，而所謂的依案例而定，就與被干預國的國內情勢，以及其與德國的關係有密切的關係，比方說德國在 2003 年出兵剛果時毫不遲疑，而在 2004 年出兵 **Dafur** 時卻遲疑了(Maull, 2006:90)；而在本文的案例中更顯示，在波灣戰爭中的德國，在初期僅限於伊拉克與科威特之間時並不積極，但是當涉及到以色列及在德國境內有許多人口的土耳其時，就展現其積極度；而在波士尼亞的介入，也因為傳統的歷史關係與地緣關係，使得德國較願意介入，並願意在其他國家沒有承認克羅埃西亞及斯洛維尼亞兩國時，率先承認兩國獨立。

## 五、國際輿論

國際輿論的影響力當然會影響德國的出兵政策，而又以所謂的「CNN 效應」最為明顯，所謂 CNN 效應，Joseph S. Nye 將其效應稱為「因為自由流動大眾資訊的增加，縮短了對民意的影響時間」(Nye, 1999:12-15)，但 Piers Robinson 則強調所謂國際輿論的主要效應基本上還是針對政治菁英，而非如 Nye 所說的民意 (Bahador, 2007:6)。但是 Babak Bahador(2007)認為其他因素當然重要，但是所謂的「CNN 效應」及國際輿論仍扮演角色。

## 貳、內在因素

內在因素包括德國外交政策的基本方針、基本法與憲法法院的解釋、決策體系與菁英、國家利益、政黨、民意及戰略文化等因素。

### 一、德國外交政策的基本方針

二戰之後的情勢，使得德國的政治菁英採取「放棄主權以獲得主權」的基本方針，並以強調歐洲整合作為其最重要的基本方針。而這樣的基本方針在統一後並沒有太大的改變，德國仍然強調國際組織與多邊主義的重要性，並致力於促進歐洲整合。

不過不論基本方針為何，還有一個最大的限制便是預算，不論軍事計畫多麼的良好，或者相關改革的概念多麼的優良，如果缺乏財政上面的支援，將只是如同廢紙(Makulatur)(Klein, 2000:84)。也因此，爭取預算進行軍隊改革，使軍隊能夠真正從事未來的出兵任務，亦是這個階段的重要目標。

### 二、基本法與憲法法院的解釋

符合基本法與聯邦憲法法院的解釋是德國出兵與否的合法性要求。基本法前言便規定：「我德意志人民，認識到對上帝與人類所負之責任，願以聯合歐洲中一平等分子之地位貢獻世界和平，茲本制憲權力制定此基本法。」，強調德國貢獻世界和平的重要性；第 24 條規範了集體安全，其中第二款規定，為了創造歐洲與世界的永久和平，允許聯邦德國將主權移轉至超國家組織之下。

第 25 條、第 87a 條則規定「一、聯邦為國防而建立武裝部隊，其兵力數量及編制原則應於預算案中表示之。二、為國防目的以外之武裝部隊，僅於本基本法明白規定時始得設置<sup>33</sup>。」即使是大規模攻擊德國且明顯必須自衛的情況，根據第 115a 條規定，仍須經過聯邦議會確認政府之行動<sup>34</sup>，否則根據基本法第 26 條的規定，除非憲法明確允許的情況下，否則任何情況下訴諸戰爭都是違憲的行為<sup>35</sup>。不過，Gilch(2005)認為，此條並非禁止「戰爭」，而是禁止攻擊性的戰爭，對於出兵還是留有餘地的(Gilch, 2005:31)。以上這些都是顯現在基本法中的重要規定。

至於早期德國在境內防衛上自我限制的解禁，則已展現在 1994 年聯邦憲法法院的解釋案<sup>36</sup>中，強調只要在人道干預與集體安全的脈絡下，境外部署是可行的

---

<sup>33</sup> 參照朱建民等譯之「德意志聯邦共和國基本法」，<http://www.judicial.gov.tw/db/db04/db04-01.asp>。

<sup>34</sup> 該條規範如下：一、聯邦領域遭受武裝力量攻擊或此種攻擊迫切威脅，此種防衛狀況之確定，由聯邦議會經聯邦參議院之同意決之。此種確定係基於聯邦政府之請求，並應有三分之二之投票數，其中並至少應包括聯邦議會議員過半數。二、如情勢急迫須採取立即行動，而聯邦議會因不可克服之困難而無法適時集會或未達法定人數時，則由聯席委員會以三分之二之投票數決定之，其中至少應包括該委員會成員過半數。三、該項確定應由聯邦總統第八十二條於聯邦公報中公布之。如此一作法不能及時完成，則以其他方式公布，但嗣後如情勢許可應補載於聯邦公報。四、如聯邦領域遭受武裝力量攻擊，而該管聯邦機關無法立即依第一項前段予以確定，則該確定視為已決定並自攻擊時生效。聯邦總統應於情勢許可時立即公布此一時間。五、如防衛情況：確定業經公布而聯邦領域已遭受武裝力量攻擊，聯邦總統得經聯邦議會同意就此狀況之存在作國際法之宣告。在第二項之情形，則以聯席委員會之同意代之。

<sup>35</sup> 原文如下：擾亂國際和平共同生活之行為，或以擾亂國際和平共同生活為目的之行為，尤其是發動侵略戰爭之準備行為，均屬違憲。此等行為應處以刑罰。

<sup>36</sup> 具體的內容還包括：根據 1994 年憲法法院判決主文，基本法第 24 條第 2 款的授權聯邦政府參與集體安全體系，並同意接受聯盟的限制下限縮主權。它為參與在這樣體系中典型的聯盟附屬任務，以及在體系規則下的軍事部署與運用上，提供了憲法上的理由。

同時，基本法第 87a 條與第 24 條第二款，在於集體安全架構下使用武力的相關規範並不違背。基本法給予聯邦政府在使用武力上面必須獲得聯邦議會的同意之義務。從立法旨意來看，聯邦議會對於使用武力的形式與聯邦議會影響力的範圍等安排，乃判決的最少要求與界線。

(Jacobs, 2006: 274)，而聯邦政府根據北約與西歐聯盟的決議以及聯合國安理會第 713 與 757 號決議參與相關監視行動是合憲的。但是基本法規定聯邦政府在參與戰鬥任務時，應該事先取得聯邦議會的同意，而聯邦政府在 1992 年 7 月 15 日、1993 年 4 月 2 日及 21 日的出兵行動，因為沒有聯邦議會的事先同意，與規定是有抵觸的(BVerfGE 90, 286<sup>37</sup>)。

### 三、決策體系與菁英的角色

德國的決策體系中，與出兵政策最有關係的部分來自於幾個部會，包括：總理、外交部、國防部、聯邦議會及財政部。總理負有決策的權力，決定大方針與原則，細節則交由外交部進行研擬，但是總理是否授權，將會影響到其他角色的空間。聯邦議會則決議出兵與否，另外一個參與決策的則為財政部，因為其掌控著預算(Miskimmon, 2007:13-14)。但通常總理如果決定出兵，財政部長不太會反對，因此，總理仍是決定出兵與否最重要的角色，其次則是外交部與國防部長，最後才是財政部長是否在預算上扮演支持者的角色。

但是最重要的三個角色仍為總理、外交部長及國防部長，特別是總理及外交部長，他們決定了德國是否出兵的整體方向，而國防部長則主要在出兵的內涵上扮演重要角色。

---

和平維持任務上，聯邦德國可以根據基本法第 24 條第 2 款限縮其主權，並在國際組織的決議下行動。在基本法第 24 條第 2 款意義下的集體安全體系如此標示，包括符合國際法基礎上，在國際組織下進行的安全與重建，都有義務對於和平與安全進行維持。不論這樣的體系是僅僅或特別針對成員國的和平進行保障或者針對外在的集體支援，皆是沒有區別的。包括聯盟的集體自衛，也包含在第 24 條第 2 款的意涵之中。

一旦立法者同意參與集體安全體系，即代表同意將軍隊融入整合的盟邦體系中，或者同意在集體安全體系的軍事指揮下，派出士兵參與軍事行動，參與在條約基礎或章程下的相關行動。而這種對於主權的限制也包括德國士兵參與德國所同意加入的集體安全體系之行動。

<sup>37</sup> 該項判決全文請參照附錄二。

#### 四、國家利益

對德國而言，因為德國的自然資源稀少，故確保自然資源的取得與其本身商品出口的穩定是很重要的(Cloutier et al. 2004: 127-128)。德國 GDP 中，光是靠進出口貿易就佔了六成，因此德國比起美國、日本等國而言，更像是「貿易國家」(Otte, 2000:69)，同時，其主要貿易伙伴集中在歐洲，所以歐洲的穩定為其最重要的國家利益。

因此，Brian C. Rathbun(2006)則認為，德國的出兵正常化政策，基本上還是自利的行動，因為在德國出兵巴爾幹的同時，拒絕派兵前往海地，主要還是關心區域情勢的穩定與難民潮對德國的影響(Rathbun, 2006:72)。其他的國家利益部分，也可以從 1992 年德國所公布的十大國家重要利益中看得出來，德國的國家利益就是避免動亂，危及其經貿發展，特別是在歐洲周邊的穩定。

#### 五、政黨的立場

德國自戰後以來，很少有一個政黨可以取得絕對的多數，因此多半是要靠與其他政黨組成聯合政府，以達成執政的目的，而政黨的立場也會影響政策的走向。政黨所持的意識型態，在其執政的時候，更是會決定國家利益的內涵，Brian C. Rathbun(2004)甚至認為，所謂的國家利益，並不是一個給定的客觀事實，而是根據政黨的主觀觀點形成(Rathbun, 2004:2)。

在德國傳統的政黨中，這個時期執政政黨為「基民/基社聯盟」與自民黨，其立場已於前面章節提過，主要是支持逐步負擔責任，甚至可以使用武力。而在自民黨方面，一開始也是分歧的意見，多數人支持德國參與集體任務，但是少數人認為應該限制在聯合國的授權下，不過 1993 年起，自民黨也支持符合聯合國憲章第 51 條，但是沒有明確授權的任務(Otte, 2000:107)。

而左派政黨認為武力的使用本身就是不平等的權力層級，而反對軍事主義的傳統，更受到強調自由與避免強制行為等概念而強化(Rathbun, 2004:3)。在德國出兵走向正常化之前，左派政黨內部對於出兵議題是相當分歧的，以社民黨為例，雖然對於自衛及人道行動沒有爭議，但是對於其他軍事行動，大致可分為三派：

1. 和平派：主要是草根的代表，較少領導階層，主張只能夠接受人道救援行動，

反對任何軍事行動，代表人物有 Heidemarie Wiezoreck-Zeul, Katrin Fuchs 及 Horst Peter 等人；

2. 現實主義者：包括一些老一代的政治人物與安全問題的專家，主張透過修憲，允許德軍進行人道、維和行動，與和平執行任務，代表人物包括 Willy Brandt, Hans-Jochen Vogel, Björn Engholm, Hans-Ulrich Klose, Karsten Voigt, Norbert Gansel, Florian Gerster, Egon Bahr, Helmut Schmidt 等人，這樣子的主張在領導階層是多數，但在黨員中仍為少數；

3. 實用主義者：此為政黨中的多數，支持維和行動，但是反對境外的戰鬥任務，代表性人物包括 Oskar Lafontaine, Gerhard Schröder, Rudolf Scharping 及 Günter Verheuger 等人(Otte, 2000:105)。

而這段時間的綠黨主要仍是和平主義者的聲浪較強，延續著過去的反戰傳統，反對德國出兵。民社黨則一向反對德國任何的出兵行動，甚至包括維和行動。

## 六、民意

根據 *Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr* 的統計，在德國的民意中，支持出兵與否很大的程度為議題取向，如果該行動涉及人道行動，則大多數民意表示支持，其他則有約 55%的民眾支持德國參加維和任務、48%的民眾支持德國參與反恐任務、38%的民眾支持在解決衝突上，德國採取積極的外交與安全政策；相對地，有 62%的民眾認為德國應該避免介入其他國家的危機與衝突情況，不過整體而言，支持德國在國際安全上扮演更積極角色的民意是成長的，不過多數民意仍然認為這些任務還在應該限縮在歐洲內部，且應該在多邊架構中進行 (Breuer, 2006:211)。

根據 Heiko Biehl(2000)的研究，德國士兵參與出兵的動機有幾個重要的因素包括：津貼、對於任務正確性的確信、對於任務成果的確信、軍事任務在政治社會及媒體上的支持、與對於軍隊、長官、同僚等信賴關係等(Biehl, 2000:24-45)，這個部分除了顯示出兵的行動受到民意與媒體支持的影響外，也顯示德國長期以來的民意對於出兵任務正當性的要求。

## 七、戰略文化與歷史因素



如前所述，德國的戰略文化與歷史因素，造就了德國在出兵政策上採取自我限制的策略。因為過去的歷史因素，使得德國在波灣戰爭及索馬利亞的出兵行動時，曾經猶豫是否可以進行境外部署；而「不再戰爭」的戰略文化，也深深影響著德國在每一次的出兵行動都強調要具備人道主義的色彩，同時避免從事戰鬥任務，這些戰略文化因素與歷史因素，在這個階段的影響力是非常明顯的。

## 第四節 出兵政策正常化下的德國出兵行動

本節將探討正常化下的德國出兵行動的特色、原則與限制，在 1994 年判決之後，逐步出兵正常化的代表就是在波士尼亞的出兵行動，從「執行部隊」到「穩定部隊」，象徵了德國從後勤的角色走向了戰鬥任務的角色，因此本節的第一個部分，便從波士尼亞的出兵行動探討起，其次則從這個逐步出兵正常化的過程，探討德國此一階段出兵行動的特色、原則與限制。

### 壹、逐步出兵正常化的案例---「執行部隊」至「穩定部隊」

德國逐步出兵正常化的出兵行動，最具代表性的就是從「執行部隊」到「穩定部隊」的過程，其代表著德國從非戰鬥任務到願意接受戰鬥任務，本段將分成兩個部分，首先針對波士尼亞空襲行動與「執行部隊」的參與進行討論，其次則討論「穩定部隊」的出兵政策。

#### 一、波士尼亞空襲行動及「執行部隊」的參與

波士尼亞區域的衝突於 1994 年再起，在 2 月的時候塞裔軍隊砲轟賽拉耶佛市中心的一處露天市場，造成 68 人死亡、179 人受傷的慘劇，促使國際社會再度關注。北約理事會為了回應聯合國秘書長的請求，於 2 月 9 日向塞軍發出最後通牒，要求其於 10 天內將重武器撤離賽拉耶佛 20 公里外，或將其交由「聯合國保護部隊」監管，否則將進行空襲行動(NATO, 2001)。

之後在美國的努力之下，於 3 月 1 日簽訂「華盛頓協定」(Washington Agreement)，並促成賽拉耶佛 6 個月的停火，同時擬定由穆裔及克裔共組聯邦，

不過，塞軍在 4 月 10 日再度違反停火協議，對聯合國安全區內的戈拉日代(Gorazde)發動攻擊，北約因此出動戰機轟炸塞軍的裝甲兵及指揮所，而塞軍方面則以綁架 150 名聯合國保護部隊士兵，並揚言處決戰俘作為反擊，為此，北約因此暫緩攻擊。

1994 年 4 月在危機稍緩之後，美、英、法、德、俄五國組成「接觸小組」(Contact Group)，5 月 13 日五國外長在日內瓦集會提出和平計畫，不過衝突並沒有因此減緩，1994 年底塞軍俘虜超過 500 名的保護部隊成員，以其作為人肉盾牌保護設施，並成功擊落英、美兩國的戰鬥機。在美國前總統卡特(Jimmy Carter)的調停之下，終於達成「廣泛停火協定」(Comprehensive Cease-fire Agreement)，但是當停火協定日期一到，穆克聯邦又對塞族發動攻擊，而塞族也持續攻擊賽拉耶佛。

9 月 22 日塞軍又對「聯合國保護部隊」在賽拉耶佛附近的車輛發動攻擊，北約亦在「聯合國保護部隊」的要求之下進行空襲，當北約要求德國貢獻更多的旋風式戰機前往巴爾幹半島，並要求該戰機必須具備雷達壓制系統(radar suppression equipment)，以協助後勤並可進行低層次攻擊塞爾維亞設施之任務，柯爾總理並不願意答應。他指出因為歷史的原因，德國只能承諾少量的軍隊，除非獲得廣泛聯邦議會的共識，否則不應該出兵。這部分也引起了外長金克爾與國防部長魯赫的意見分歧，外長金克爾也反對派遣戰機前往，而國防部長則表示支持，相對的，在野黨社民黨陣營之間也是正反意見雜陳(Martinsen, 2005:30-31)。

外長金克爾曾在 1994 年 12 月 16 日短暫表示要撤出德國的軍事參與，但隨即改變態度(Erb, 2003:163)。1994 年 12 月 20 日，柯爾內閣決議可以貢獻的包括：與法國合作在克羅埃西亞的 Trogir 設立戰區醫院以及貢獻最多 600 名的士兵以成立兩支機動救援隊伍，第二、德國可以提供可部署在義大利的 8 架 ECR 旋風式戰機與 6 架 RECCE 旋風戰機及 650 名士兵，同時也願意提供 12 架運輸機。在海軍方面，則願意提供一隊掃雷部隊與一隊快艇部隊，而其基本的原則就是，不參與任何德國的陸軍部隊至波士尼亞的土地上(Biermann, 2002:64)。

聯合國與北約於 1995 年 6 月開始計畫在此區部署北約快速反應部隊，而出兵與否也在德國政府與聯邦議會中引發一系列的辯論。1995 年 6 月 26 日柯爾內閣同意在波士尼亞部署 1,500 人，不過這次的部署並沒有包含地面戰鬥部隊，主要仍以運輸機及機組人員以及醫療人員為主，1995 年 6 月 28 日在國防與外交委員

會的聯席會議中，國防部長魯赫提出幾項原則：(1) 聯合國安理會在 6 月 16 日的 998 號決議及 6 月 30 日的 982 號決議為德國貢獻醫療人員與相關運輸機的法理基礎；(2) 德國參與任務也反映了歐洲的團結，德國不能夠一方面規劃歐洲的防衛認同、一方面又不做出貢獻；(3) 在任務上德國確實是受限的，主要是支援的任務居多；(4) 團結不代表可以升高任務；(5) 仍是人道行動(Biermann, 2002:65)。

該項任務在 6 月 30 日取得聯邦議會 386 票對 258 票的支持，決議派遣 14 架旋風式戰機及 1,500 人的後勤部隊，只是社民黨內部對此方案仍有爭議，有 56 人同意，158 人反對部署(Erb, 2003:163; Jørgensen, 2006:216)。從 1995 年 8 月 8 日起，德國貢獻了 530 名的士兵在德法共管的野戰醫院，以處理緊急狀況，這個任務一直到 1995 年 12 月 20 日「執行部隊」建立後而結束(Wölflé, 2005:62)。而在此同時，當時的國防部長魯赫仍持續強調德國不會扮演主要領導的軍事角色(Jørgensen, 2006:217)。

塞爾維亞於 1995 年 7 月攻擊穆裔，光在 Srebrenica 一處便造成 7,000 人死亡，不過聯合國擔心維和人員的安全，反對北約空襲之提議，但此一事件改變了德國和平運動者的說法，包括費雪等人都表示，有時候使用武力雖然不道德，但是不使用也可能導致同樣的結果(Erb, 2003:164)。連長期反對使用武力解決政治問題的 Jürgen Habermas 也在 1995 年 8 月主張其時為使用武力的必要時機(Erb, 2003:165)。包括綠黨及社民黨許多議員都改變立場，支持德軍出兵。

因此，就在報導顯示塞爾維亞軍隊在 Srebrenica 的暴行<sup>38</sup>之後，德國聯邦議會以多數決定(386 票贊成，258 票反對)支持政府參與聯合國與北約規劃的快速反應部隊，並決定貢獻 1,500 人士兵，主要用於補給的層面。雖然快速反應部隊的部署一直沒有實現，不過在 1995 年 9 月 1 日，德國的旋風式戰機首度參與攻擊塞爾維亞的軍事基地，也是德國在二戰後第一次參與戰鬥任務(Martinsen, 2005:33)。

11 月 1 日波士尼亞和平會議在美國俄亥俄州的達頓市空軍基地展開，歷經 21 天的密集談判，於 11 月 21 日草簽和平協議，其內容包括十一條的架構協議(General

---

<sup>38</sup> 塞爾維亞軍隊除了佔領數以百計維和部隊的基地外，並利用這些基地的人員作為抵抗北約空襲的人肉盾牌外，並在 Srebrenica 該區就處決了至少 7,000 人(Erb, 2003:162)。

Framework Agreement)及十一條的附件(Annex)與地圖。具體內容包括：領土安排、軍事行動之執行、武器管制規定、自由選舉、憲法、人權、難民及民間監督等工作。根據此協議，為確保重建順利，成立「執行部隊」擔任監督及維持和平的工作，並將延著兩個政治實體的邊界設立一個寬三又二分之一哩、長六百哩的隔離區。而「執行部隊」有四項主要軍事任務：(1) 將衝突方分開；(2) 監控邊界；(3) 控制解散的軍隊；(4) 監控協議的落實(Biermann, 2002:69)。

國防部長魯赫在 10 月 24 日於內閣會議中報告便已指出：德國軍隊的任務主要是在協助解決問題與避免產生新的問題，但是仍不會在波士尼亞區域部署地面部隊，不過他也強調為了要能夠貫徹相關任務的執行，德國有必要部署更多的士兵在波士尼亞總部協助領導的任務(Biermann, 2002:70-1)。

聯合國安理會於 1995 年 12 月 15 日，通過 1031 號決議案成立「執行部隊」以負責監控達頓協議的執行並重建波士尼亞區域，並授權北約於 12 月 20 日起接管相關軍事行動。德國方面則派出 4,000 人參與非戰鬥任務，其中以運輸及醫療兵居多，同時德軍的總部設在克羅埃西亞，而非衝突區域的波士尼亞(Erb, 2003:166; Baumann, 2001:171)。北約國防及外交部長於 12 月 5 日的會議中通過代號名為「聯合努力行動」(Operation Joint Endeavor)的計畫。1995 年 12 月，聯邦議會以更大多數同意部署 4,000 名運輸、醫療及補給人員，參與北約在克羅埃西亞的和平執行任務(Jørgensen, 2006:217)，12 月 6 日德國聯邦議會以 543 票對 107 票同意「執行部隊」行動<sup>39</sup>，德軍在波士尼亞協助進行人道救援與重建工作(Erb, 2003:166)。

## 二、「穩定部隊」(Stabilization Force)的參與

在 1996 年波赫地區完成選舉之後，「執行部隊」的任務也為之終結，1996 年 12 月 12 日，聯合國安理會通過第 1088 號決議案，決定從 1996 年 12 月 20 日開始，由「穩定部隊」取代了「執行部隊」，以繼續監控達頓協議的執行，此計畫預計進行 18 個月，部署約 35,000 人。

---

<sup>39</sup> 「執行部隊」具體任務可參閱 <http://www.nato.int/ifor/gfa/gfa-an1a.htm>

「穩定部隊」的主要任務是確保必要的和平環境，其任務包括：（1）嚇阻與預防敵意的回復或對和平的新威脅；（2）鞏固「執行部隊」的成果與促進和平過程能持續；（3）在能力範圍內提供民間組織的協助（NATO, 2001:116）。

德國聯邦議會於 1996 年 9 月 26 日以 499 票對 93 票，同意「穩定部隊」行動，進一步擴展行動內容，德軍不僅在人道救援的部分，並可以在維和行動上使用武力。其中德國貢獻約 3,000 人(Erb, 2003:166; Plenarprotokoll, 13/149:3492; Schröder, 2005:63)，為僅次於美國、英國及法國的第四大貢獻國家。此一部隊到 2004 年更增加至 7,000 人，至 2007 年 10 月為止則仍有 400 多人在波士尼亞執行任務(Federal Ministry of Defence, 2007)。

與「執行部隊」不同的是，德國這次提供的軍隊是可供常規部署與戰鬥的部隊，而非在「執行部隊」任務中，只授權進行人道救援行動。同時，德國軍隊部署在波士尼亞地區，德國並擔任德法聯軍的指揮，並在東南方多國籍部隊<sup>40</sup>中扮演重要角色，(Ritteberger, 2001:171)；同時，德國也主動要求在「穩定部隊」的高階指揮系統中扮演重要任務，也獲得北約的同意，最後德國聯邦議會則在 1996 年 6 月 19 日以 499 票贊成 93 票反對的懸殊票數授權同意在聯合國安理會的決議下進行部署(Baumann, 2001:171; Erb, 2003:166; Maull, 2006:80)。「穩定部隊」的任務在 1998 年 6 月 19 日到期，由於獲得聯合國新的授權，因此政府於 6 月 17 日再度提出延長授權案(Drucksache 13/10977)，希望能夠透過新的授權，以延長任務，不過其中仍強調，負責將當地的安全情勢改變並非德軍的任務，德軍所貢獻的 3,000 人中，主要仍在「穩定部隊」總部協助，包括在波士尼亞南部由德國指揮的德法聯軍，在空軍與海軍部分，則協助偵察與運輸等任務(Drucksache 13/10977)。

---

<sup>40</sup>東南方多國部隊(Multinational Force South East) 包括西班牙、義大利及其他法國軍隊，共轄於由法國將領領導、德國擔任主要行政官員的組織架構下。

## 貳、出兵行動的特色

德國在波士尼亞的出兵行動大致具備幾項特色：一、願意負擔責任，以符合盟邦期待；二、以海空部隊為主，陸軍則以後勤為主；三、逐步走向實質干預。

### 一、願意負擔責任，逐步增加兵力數量，以符合盟邦期待

德國在波士尼亞的出兵，本來受限於所謂的「柯爾準則」，也就是德國軍隊不願意踏上過去納粹曾經踏上的土地，但是基本上德國願意負擔責任，以符合盟邦的期待。因此早期當北約要求德國貢獻旋風式戰機前往巴爾幹半島時，德國一開始是拒絕的，只逐步願意提供少數的運輸與醫療部隊，不願意扮演攻擊性的角色。但是當德國在推動歐洲的整合時，卻又不能夠不負擔責任，違背盟邦對於德國負擔責任的期待，因此，德國願意增加出兵的數量，從一開始的數百人，增加到 1,500 人的後勤部隊，而後更增加到「執行部隊」的 4,000 人的非戰鬥任務部隊，最後則是最多可達 7,000 多人的「穩定部隊」部隊。

### 二、以海空部隊為主，避免派出陸軍，即便派出陸軍也避免戰鬥

在派出的軍隊上，仍以海空部隊為主，避免直接面對衝突，即使派出陸軍，也以支援為主，並派出運輸與醫療兵為主軸，不從事戰鬥任務。在「執行部隊」的行動中，德國雖然派出 4,000 人，但是主要仍是運輸及醫療兵，「穩定部隊」的任務中，雖然可以進行常規的部署與戰鬥，但仍避免主動。

### 三、逐步走向實質干預

雖然德國政治人物口頭上說政策是持續的，比方說當時的國防部長 Volker Rühe 在 1997 年便說到：「我們不會接受一個完全徹底的干預」(*Eine darüber hinausgehende Interventionsfähigkeit wollen wir nicht*)，德國的出兵基本上還是依案例而定(Longhurst, 2004:67)，但是，實際上已經在為改變進行鋪路(Wittlinger & Larose 2007:484)，

在 1994 年憲法法院判決之前，德國政府便已經將德國軍隊在北約境外部署的原則，列入其 1994 年的國防白皮書之中(Cloutier et al. 2004:121)，足見逐步走向實質干預已經是既定政策。

根據 Brian C. Rathbun(2004)訪談基民黨外交專家 Andreas Schockenhoff 的內容，他指出德國參與在亞得里亞海的禁運行動，是一個「讓大家逐漸習慣的策略」(strategy of habituation)，他表示他們盡了很大的努力使這項出兵行動不會被描述成干預行動，但是這只是言詞上與政治的機巧，實際上，他就是軍事干預(Rathbun, 2004:90)。同時，他在訪談其他政治人物後，亦發現德國政治人物早就知道索馬利亞的任務不會成功，但是為了造成出兵的事實，還是要派兵前往，同時，因為海地與盧安達都不是德國的利益所在，德國的主要利益是在歐洲、中東與北非，因此，相關政治人物都表示，這也是德國拒絕派兵前往海地等地的原因，而巴爾幹半島的穩定於否，以及移民的流動，對於德國有戰略性的威脅(Rathbun, 2004:91-92)。

## 參、出兵行動的原則與限制

以下我們探討在逐步出兵正常化下，德國相關出兵行動的原則與限制。

### 一、 出兵行動的原則

出兵正常化的德國出兵行動仍受到國際組織的授權與人道行動的要求兩個基本原則影響。

#### 1. 國際組織的授權為基本要求

在這個階段，國際組織的授權與要求是基本要件，但是就算國際組織授權與要求，德國仍然是依案例而定，不過，一般而言，如果是來自聯合國的要求，通常不會拒絕。比方說在北約要求德國貢獻更多旋風式戰機前往巴爾幹半島時，德國一開始是反對的，但是當聯合國授權決議設立快速反應部隊、「執行部隊」以及「穩定部隊」時，德國支持相關的干預行動。可以看出，德國出兵與否，國際組織的授權，特別是聯合國的授權，仍為基本要求，這一點也可以在前述有關德國國防部長魯赫於 1995 年的五項出兵原則中看得出來。

#### 2. 人道行動與和平任務的號召

德國對於和平任務會比較願意支持，但是對於過去殖民地以及過去所控制的區域，較傾向於維持中立的角色(Mair, 2007:15)。而對人道行動的支持，也是德國的出兵依據，如同 Heinz Kluss 所說，國際法上也逐漸將保護人權列入，因為沒有

一個國家可以因為聯合國沒有達成協議或安理會的杯葛，而忍受大屠殺的發生 (Klein, 2000:86-87)。但是因為過去的歷史因素，使得德國在波士尼亞的出兵政策上採取比較限制的作法，強調以人道或支援的任務為出兵之原則，正如同前述，德國國防部長魯赫在 1995 年所提出來的五項出兵原則中，其中有三項都是強調限制的出兵政策，包括支援的角色、不能升高任務以及人道行動的堅持。

## 二、 出兵行動的限制

### 1. 內部的合法性：憲法法院判決與聯邦議會同意

1994 年 7 月的著名判決更給予了德國軍隊參與北約境外出兵行動的合法性。不過即使如此，德國政府仍然重申其自我設限的安全政策，即便在判決確定之後，國防部長魯赫仍強調：「德國在出兵問題上還是會依案例來決定，而且我們會持續說『不』多於『是』」 (Longhurst, 2004: 65)。也就是說，判決本身只是給予德國參與境外出兵的門檻與合法性而已，但是德國政治人物在考量出兵與否，仍有其他因素。

### 2. 國內共識仍缺乏，政黨因反應選民結構而扮演角色

因為國內對於出兵政策尚無普遍共識，因此，政黨的立場成為出兵政策內涵的主要限制因素。這段時間是由基民黨與自民黨合組的柯爾政府所主政，因此基民黨與自民黨自然在出兵行動上扮演重要角色，在前面章節我們已經有提到，較值得注意的是反對黨態度的改變及其原因，將有助於我們之後進一步分析政黨是否能夠扮演角色。

相關各政黨對於出兵問題基本上沒有共識，社民黨認為不是所有的衝突都能夠用軍事力量解決，而綠黨認為只有在發生種族屠殺以及在聯合國授權下，才能夠出兵 (Longhurst, 2004:69)。不過，這時候的社民黨其實已經對於出兵問題產生一些質變，不再完全的反對了。1993 年 Rudolf Scharping 擔任社民黨主席，曾經提出考慮派兵干預以及希望能夠透過修憲，規定出兵需要聯邦議會三分之二議員的同意，但是受到反對後就放棄該主張 (Rathbun, 2004:100)；隨後在 1994 年競選的時候，社民黨基於選舉的考量，決定採取中間路線，專注於國內問題，反對將軍隊轉型成干預型的部隊，也反對任何戰爭形式的行動 (war-fighting activities)，



他們認為德國外交政策應該用「法律權力」(power of law)的邏輯取代「強者權力」(power of strong)的邏輯(Rathbun, 2004:94)。

不過在社民黨與綠黨之中，也有贊同干預的，比方說 Hans-Ulrich Klose 便主張要有「可信的嚇阻」(credible deterrence)，綠黨的 Helmut Lippelt 也主張軍事干預不見得會擴大成戰爭，而費雪則強調，所謂的左派，應該是要與弱者站在一起，而非走向孤立主義(Rathbun, 2004:99)。不過此時的綠黨因為要捉住左派的選民以對抗民社黨的崛起，主要還是反對德國參與維和任務(Rathbun, 2004:100)。

綜上所述，德國出兵政策的正常化係一長期的發展結果，由於歷史因素對德國菁英與人民有一相當大的複雜心理情結影響，政治領導人不得不盡量避免他國可能引起對德國軍事行動的恐懼與不安。他國可能引起對德國軍事行動的恐懼與不安，所以，早期皆以憲法來排斥任何參與軍事行動的要求。其後，隨著時間的演進，新一代的誕生及國際體系及結構的影響，再加上德國已成為中級強國所需扮演角色的要求，逐步無法排拒國際社會及盟邦的壓力，必須修改出兵政策。縱然國內因素影響甚鉅，但各黨派領導人士均有寬闊的眼界，終於達到出兵原則與限制的共識，而逐步放寬出兵的能量及任務，使出兵政策正常化，不再那麼畏畏縮縮。

就理論上而言，德國政府秉持的信念，其實包括了現實主義與自由制度主義的內涵，一方面從結構與利益的角度去思考，他方面則認為必須在國際制度去參與行動，而非自己一個國家一意孤行。從決策因素的分析，也就可以看出這種理論的意涵。



## 第二章 德國在科索沃的出兵行動

第一章本文探討了德國出兵正常化的過程，也展現了德國在出兵正常化之後，逐步提高參與的層級，本章將繼續探討德國在科索沃的出兵行動，本項出兵行動為紅綠聯盟政府上任之後首度面臨的出兵行動，也是德國參與戰鬥任務的開端。本章將從幾個面向進行探討，首先第一節將從出兵政策的醞釀期開始探討，由於科索沃的出兵行動分為好幾個階段，因此本文亦將主要討論的核心放在三個階段的出兵行動，第一階段為北約「建立秩序行動」(Operation ACTORD)的出兵、第二階段則為「撤出部隊行動」與「鷹眼行動」的出兵行動、第三階段則為科索沃「盟軍空襲行動」的出兵行動。

在醞釀期部分，主要探討的是國際上如何形成決議以及整體情勢如何推向出兵政策的形成，而第二節則主要探討國內層次，也就是決策過程與聯邦議會辯論，進而確定出兵政策，特別是聯邦議會中各政黨的辯論，將有助於我們了解各政黨的立場以及影響德國政治菁英的主要因素為何，這個部份我們亦將依據前述所分類的三個階段進行分析。

第三節則分析科索沃干預政策的內涵；第四節則進一步針對重建行動進行分析；最後，則希望透過案例的探討，分析德國在科索沃出兵行動的原則與限制。

### 第一節 出兵政策的醞釀階段

科索沃的問題因為 1997 年學生抗議引發的動亂又受到重視，在 1997 年 11 月 19 日，德國外長金克爾與法國外長衛德麟(Hubert Védrine)共同寫信給米洛塞維奇總統，要求塞爾維亞立即與科索沃的阿爾巴尼亞裔進行談判，並恢復歐安組織的任務及歐盟在 Pristina 的辦事處；作為交換的誘因，他們強調願意承諾給予商業上的優惠待遇，但是塞爾維亞「以科索沃問題為內政問題」的理由拒絕，並持續派遣警察進行鎮壓。1998 年 2 月發生 4 名塞裔警察被射殺後，塞裔警察在 2 月 28 日至 3 月 5 日於 Drenica 區域射殺了 83 名的科索沃阿爾巴尼亞裔，衝突越演越烈 (Dammann, 2000:49)。

3月9日科索沃接觸小組(Kontaktgruppe)在倫敦開會，希望米洛塞維奇總統能在十天內退兵，德國此時的態度有三：(1)與美國達成共識，將對塞爾維亞採取更強烈的回應；(2)希望俄國加入；(3)強調聯合國安理會的重要性(Friedrich, 2005:38)；相對於德國較為強硬的態度，法國、義大利以及俄羅斯都是採取比較限縮的態度(Dammann, 2000:49)。

接觸小組於3月25日在波昂再度聚會，德國與法國決定讓步，願意給塞爾維亞延後四周才進行制裁的時間，根據這個共識基礎，聯合國安理會在1998年3月31日通過了1160號決議，鼓勵衝突雙方對話，並延長歐安組織的相關行動。決議案中也表示科索沃的自治權及自治省地位應受到保護，但仍應維持現狀，隸屬在南斯拉夫聯邦共和國的體制之下。該決議指出：

*「同意接觸小組1998年3月9日和25日聲明內的提議，即解決科索沃問題的原則應當基於南斯拉夫聯盟共和國的領土完整，並且應符合歐安組織的標準，包括1975年《赫爾辛基歐洲安全與合作會議最後文件》和《聯合國憲章》所列的標準，這一解決辦法也必須考慮到科索沃阿爾巴尼亞裔和所有科索沃居民的權利，並支持提高科索沃的地位，包括大大提高自治程度和有意義的自行管理」(S/RES/1160)。*

不過5月底衝突又再次升高，也讓西方國家又想起了在波士尼亞的不好記憶，美國更聲明表示不願意見到科索沃成為第二個「波士尼亞-赫塞哥維那」。但是因為俄國在接觸小組中採取拖延戰術，導致相關行動並沒有進展，為此，聯合國在英國與德國的支持之下，要求北約採取行動(Friedrich, 2005:40)。最大的轉變點在於1998年5月28日在盧森堡進行的北約外長會議，在此之前北約各國主要還是在宣示性的說法，但此次會議具體開始討論具體的軍事行動。較令人意外的是德國在5月份一整個月皆主張北約派出空軍與地面部隊以解決科索沃衝突的可能性(Friedrich, 2005:40)。在盧森堡外長會議中，當希臘反對北約出兵時，金克爾外長還表示不能夠排除任何可能的處理方式，包括攻擊也不能排除，這個部分與一般的認知是不同的(Friedrich, 2005:41)。

1998年6月4日，金克爾外長在義大利的Palermo的歐盟外長會議中，更進一步強調北約武力介入的必要性(FAZ, 5.Juni, 1998)，各國最後於6月12日在倫敦達成協議，對塞爾維亞政府提出下列要求：(1)立即停止對阿爾巴尼亞裔居民的武力迫害，並將塞軍撤離科索沃；(2)重新進行與科索沃阿爾巴尼亞裔代表

的談判；（3）政治改革：藉助來自國際間的協助，重新定位科索沃的地位；（4）無條件允許國際救難組織入境；（5）無條件允許國際戰犯組織入境調查。

塞爾維亞方面在 6 月初同意科索沃外交觀察員任務(Kosovo Diplomatic Observer Mission:KDOM)超過 200 名觀察員進入科索沃，不過就在這段衝突看似降低的時間，科索沃解放軍馬上利用這個機會在 6 月中佔領了科索沃的中部區域，並將其稱之為「解放區」(*befreiten Zonen*)(Friedrich, 2005:42)。6 月 24 日，美國隨即派出赫爾布魯克作為特使前往調停，德國也在 7 月派出外交官員前往塞爾維亞，並做出了當地區域軍事衝突的危險將會持續的結論，建議接觸小組應該促成雙方的談判(Frankfurter Rundschau, 3. Juli, 1998)。

1998 年 7 月中，科索沃解放軍佔領科索沃西南方的 Rahovec 城，但是之前所佔領的中部區域被塞爾維亞軍隊擊潰，整個科索沃的軍事衝突情勢升高，估計至 8 月底共產生 20 萬的難民，而其中有 5 萬的難民來自中部科索沃的山區。有鑑於情勢的緊張，北約理事會在 8 月 13 日提出了對應政策，包括「預防性」(preventive)與「侵入性」(intrusive)兩種建議，所謂「預防性」的策略就是派兵前往馬其頓與阿爾巴尼亞，而「侵入性」的策略則是派出陸軍與空軍進行介入(Friedrich, 2005:44)。對於軍事介入的看法，德國外交部與國防部採取不同的立場，外交部方面認為仍然需要聯合國的授權，但是國防部長魯赫雖然強調行動應該具備合法性，卻始終不提合法性的來源為何(Friedrich, 2005:45)；而柯爾總理則傾向外交部的看法，認為聯合國安理會的決議仍是有必要的。不過，當 8 月 16 日魯赫部長再次呼籲軍事行動的必要性時，柯爾總理便不再強調安理會授權的必要了(Friedrich, 2005:47)。德國在 8 月 24 日也開始對塞爾維亞進行制裁，包括凍結塞爾維亞在德國的帳戶以及縮減商人的簽證(FAZ, 27 August 1998)。

接下來科索沃情勢的發展引發了一系列的行動，本文主要分為三個部分進行討論，第一個部分探討的是由北約所發起以對塞爾維亞談判上施壓的北約「建立秩序行動」；第二個部分亦是北約所發起以進行查核任務的「鷹眼行動」以及協助在危險可能發生時，進行必要的撤退任務的「撤出部隊行動」；最後則是盟邦的空襲行動，也就是科索沃「盟軍空襲行動」。

## 壹、北約「建立秩序行動」(Operation ACTORD)

1999年9月，美國已經決定對塞爾維亞透過使用武力施加壓力，甚至認為不一定需要聯合國授權，也獲得英國及法國的支持，不過德國方面仍盡力在協調俄國的加入(Dammann, 2000:57)。1998年9月23日，聯合國安理會提出1199號決議，要求各方停火，舒緩緊急安置區域的緊張情勢。而北約也隨即在9月24日由秘書長索拉納(Javier Solana)決定執行「警告行動」計畫(ACTWARN)，根據北約秘書長的說法，這個計畫的目的在於升高軍事的準備度，將使北約的相關指揮官能夠進一步的確認在空襲行動中所需的資源，同時也給予塞爾維亞明確的訊息，也就是雖然動武仍需要進一步的決議，但是北約在動武上的準備訊息是明確的(NATO, 1998a)。

10月5日，赫爾布魯克調停團再度前往塞爾維亞進行調停，但是仍然沒有進展。10月9日北約理事會決議，根據聯合國在1998年3月31日的1160號決議及9月23日的1199號決議，特別是1199號決議行動，提到科索沃情勢的惡化對於區域的和平穩定有影響，而正因為如此，在沒有新的聯合國安理會決議的情況下，北約根據情勢與1199號決議，認為採取行動仍是正當的(*gerechtfertigt*)(Pleanrprotokoll, 13/248:23219)。

為了要增強赫爾布魯克對塞爾維亞施壓的籌碼，並保證談判的過程順利，北約理事會於1998年10月13日決定對科索沃地區進行有限的空襲行動(*begrenzte Luftoperationen*)，也就是發動北約「建立秩序行動」，並將在10月17日左右，對塞爾維亞展開有限的空襲與分階段的行動(NATO, 1998b)，但基本上主要還是象徵意義居多，還是希望能夠達成政治解決的目的。

而德國當時的「黑黃聯盟<sup>41</sup>」內閣則在北約決議前一天，邀集剛在選舉獲勝，並即將組成「紅綠聯盟<sup>42</sup>」政府的施洛德和費雪共同討論，並決議支持該項提案。

---

<sup>41</sup> 所謂的黑黃聯盟所指的就是「基民/基社聯盟」與自民黨所結合的聯合政府，因為基民黨的代表顏色為黑色，而自民黨的代表顏色為黃色。

<sup>42</sup> 而紅綠聯盟所指的則是社民黨與綠黨所結合的聯合政府，因為社民黨的代表顏色為紅色，而綠黨的代表顏色為綠色。

當時的外長金克爾強調，在整個 9 月的期間，各國一直在尋找和平解決的途徑，同時他也強調俄國加入的重要性。不過隨後在包括北約秘書長索拉納及美國特使赫爾布魯克等人赴貝爾格勒的調停下，塞爾維亞在 10 月 16 日同意聯合國安理會 1199 號決議案，並承認由歐洲安全合作組織(Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE)部署的科索沃查核代表團(Kosovo Verification Mission, KVM) (S/1998/978)，同時設立北約科索沃空中查核團(S/1998/991,附件)，以補充歐安組織查核團。

## 貳、北約「鷹眼行動」(Operation Eagle Eye)與「撤出部隊行動」(Operation Extraction Force)

「鷹眼行動」是根據上述所通過的北約空中查核任務而來，該任務的主要目的在於進行非戰鬥任務的查核工作。由歐洲最高盟軍指揮部指揮，實際執行則由總部設在拿波里的盟軍南歐指揮部 (Commander in Chief of Allied Forces Southern Europe, CINCSOUTH)，任務有關空軍的部分由盟軍南歐空軍部隊 (Commander of Allied Air Forces Southern Europe, COMAIRSOUTH) 所組成，另一個組成份子則為科索沃查核協調中心(Kosovo Verification Coordination Centre, KVCC)。

聯合國安理會在 10 月 24 日通過 1203 號決議，回顧其 1998 年 3 月 31 日第 1160(1998)號和 1998 年 9 月 23 日第 1199(1998)號決議，以及和平解決南斯拉夫聯盟共和國科索沃問題的重要性；同時要求塞爾維亞及科索沃阿爾巴尼亞裔領導人及成員，充分、迅速地遵守第 1160(1998)號和第 1199(1998)號決議，並與科索沃查核代表團和北約科索沃空中查核團充分合作；並鼓勵雙方對話，以結束危機並通過談判達成科索沃問題的政治解決，同時還要雙方尊重科索沃查核代表團和其他國際人員的行動自由 (S/RES/1203)。塞爾維亞此次相當遵守協議，很快的撤兵，而歐安組織也於 10 月 25 日派出 2,000 名觀察員。

11 月 13 日，北約理事會通過了「共同保證任務」(JOINT GUARANTOR)，也就是所謂的「撤出部隊行動」。這個任務主要是要保護觀察員，並且確保觀察員能夠在有危險的時候，安全的撤離該區。而該任務共有三個模擬的情形：第一種情況是協助觀察員從馬其頓撤離；第二種情況是各國的特種部隊，協助解救人

質；第三種情況則是當衝突更加擴大之時，全部歐安組織人員的撤出(Friedrich, 2005:62)。

### 參、「盟軍空襲行動」(Operatoin Allied Force)

如同本文在導論的時候所提及的，儘管進行了多項外交措施，科索沃的情勢仍然持續升高，特別是在 1999 年 1 月 16 日，歐安組織的觀察員在 Racak 地區發現塞爾維亞軍隊殺害 45 名阿裔平民，更激發了西方的擔憂，於是在 1 月 18 日對塞爾維亞發出最後警告(Dammann, 2000:66-8)。

根據 Fischer(2000a)的說法，在 1999 年 1 月 Racak 事件發生後，作為輪值國主席的德國立場有三：第一、要求一組由芬蘭專家所組成的團體進行調查，而根據調查結果發現當地民眾是同時被殺害的，且沒有任何跡象顯示這些人不是一般非武裝的平民；第二、透過國際刑事法庭，派遣檢察官 Louise Arbour 赴當地進行調查，不過此舉被塞國政府所拒絕；第三、進行密集的外交努力，並推動 Rambouillet 的談判(Fischer, 2000a:3-4)。同時，德國也強調與俄國的合作之重要性(Wagnsson, 2008:28)。

但之後雖然衝突雙方在 1999 年 2 月及 3 月份在 Rambouillet 舉行了兩次的停火談判，但是仍無法達成協議。在 1999 年 3 月 23 日北約特使調停失敗後，秘書長索拉納便召開記者會宣布歐洲盟軍最高司令(Supreme Allied Commander Europe, SACEUR)已經決定對塞爾維亞進行空襲，他主張，北約有義務要結束當地的暴力與災難(Friedrich, 2005:85)。而在 3 月 24 日科索沃「盟軍空襲行動」第一次的戰鬥機轟炸行動中，亦有 4 架德國的旋風式戰機(ECR)加入行動(Friedrich, 2005:85)。

但是外交工作並沒有因此而停止，德國當時為歐盟輪值主席國，因此當時的外長費雪提出了和平計畫，並在 1999 年 4 月提出了「東南歐穩定法案」(Stability Pact for South Eastern Europe)(Wagnsson, 2008:25)，同時德國也一再強調歐洲角色在處理科索沃問題的重要性。德國的領導階層強調，德國為了要進一步擴展歐洲的角色，應該要「站在支持戰爭這個正確的一邊」，並喚起德國過去的經驗，強調不應該再度發生 Auschwitz 的事件(Wagnsson, 2008:31)。



東南歐穩定法案<sup>43</sup>在 1999 年 6 月 10 日於科隆舉行的歐盟高峰會通過，其目標在於清楚的承諾巴爾幹將整合入歐洲之中，同時協調國際、歐洲與區域，確保該區域的安全與和平，而東南歐穩定法案將成立一個特別協調官(Special Coordinator)，由歐盟任命，並由歐安組織所認可。其長期的目標包括：(1) 確保東南歐的安全、和平、繁榮與穩定；(2) 強化有效的區域合作與善鄰關係；(3) 在良善的總體經濟政策下，創造可供運行的市場經濟；(4) 將東南歐國家整合至歐洲與大西洋合作架構下(Lautz, 2000:7-8)。

而在機制的設立方面，該法案將設立三個工作小組，分別是處理民主化與人權的第一小組、處理經濟重建、發展與合作的第二小組以及處理安全議題的第三小組。在第四節我們在科索沃重建工作的討論重點，亦主要將集中在第三小組的部分，也就是如何透過各國的合作，進行打擊組織犯罪、貪污問題，邊境管理、移民與關稅、地雷清除、小型武器的軍備管制、信心建立措施以及增進當地的警察、司法等系統之工作(Lautz, 2000:9)。

在安全問題的層次，德國的菁英也強調歐洲國家有這個義務要處理科索沃的問題，而非美國，雖然在當時歐盟層次仍只能處理低層次的危機處理，但是仍然支持歐盟建立歐洲安全及防衛政策(European Security and Defense Policy ESDP)(Wagnsson, 2008:32)。

## 第二節 科索沃出兵政策的確立

第一節我們討論了科索沃出兵政策三個階段的醞釀期，接下來則按照這三個階段的分類，探討科索沃出兵政策的確立。

---

<sup>43</sup> 該法案原文的內容可參照：<http://www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp>.

## 壹、北約「有限的空襲行動」

在這個任務當中，由於面臨政黨輪替，即將下台的執政黨，也就是「基民/基社聯盟」及自民黨兩黨，對於出兵行動是支持的，而即將執政的社民黨及綠黨亦支持這樣的看法，因此朝野政黨差異不大，在只有民社黨反對的情況下，最後基本上是無爭議的通過。

### 一、政府的提案與主張

柯爾內閣在 1998 年 9 月 30 日的最後一次內閣會議中決定參與「有限且分階段」的空襲行動，以促成政治解決的可能，並希望能夠獲得聯邦議會的同意，以取得法律上的正當性(Meiers, 2006:297)。在政府 10 月 12 日的提案當中指出，如果不採取行動，將很快導致人道的危機，而提案中更認為，只要根據過去聯合國安理會 1160 號及 1199 號決議的內容，北約可以不經安理會的授權，根據北約理事會的決議與安理會 1160 與 1199 號決議的精神，便可出兵(Meier, 2006:298)。

聯邦議會在 1998 年 10 月 16 日針對出兵問題進行辯論，當時的外長金克爾強調，如果沒有在冬天之前解決多達 29 萬的科索沃難民問題，將會導致嚴重的人道危機。同時，他也認為從赫爾布魯克與米洛塞維奇談判的結果來看，空襲行動是正確且有必要的，實際武力的威脅才是米洛塞維奇總統唯一會公開回應的；因為，從波士尼亞的衝突以來，米洛塞維奇總統所擅長的就是「貓捉老鼠的遊戲」(*Katz-und-Maus-Spiel*)，只有透過持續維持軍事上的威脅，才有可能落實談判的內容(Plenarprotokoll, 13/248:23218)。

但是他也強調，德國雖然與 15 個國家共同通過北約的決議，但是此關係到聯合國安理會在使用武力的「壟斷權力」(*Gewaltmonopol*)，因此該決議不能成為一個先例，雖然他本身也有所遲疑，但是他認為在緊急的人道狀態下，透過實踐，可以證明該項決議是正確的(Plenarprotokoll, 13/248:23129)。同時，他也對科索沃的阿爾巴尼亞裔訴求和平的手段，主張德國僅支持科索沃的自治而非獨立。

當時的國防部長魯赫則強調，支持該項決議等於是給前線的士兵信心，同時該項任務純粹是避免人道的災難，阻止戰爭與屠殺的發生，並主張因為德國有現

代的軍隊，才會被盟邦需求，因此強調德國軍隊持續現代化的重要性 (Plenarprotokoll, 13/248:23135)。

執政聯盟之一的自民黨則由 Wolfgang Gerhardt 代表發言，他認為雖然有人主張聯合國沒有明確授權，也有人主張至少應該要有五十萬的難民才應該協助，但是自民黨的立場是：因為各國的歧見，使得聯合國安理會無法作為，因此北約更應該反應，以避免發生更糟的情況，對當地的民眾而言，已經發生「是否能夠生存與否」的問題，德國不應該坐視不管 (Plenarprotokoll, 13/248:23144)。

## 二、反對黨的立場與後續發展

社民黨方面，即將擔任總理的施洛德也支持金克爾的看法，認為政治解決需要有軍事力量作為後盾，並主張德國應展現給米洛塞維奇總統看的，就是德國參與國際行動的力量不會限制，而北約的軍事力量也不會限制。他自己也提出一個問題：「為何對科索沃進行戰鬥任務的人道行動，而其他地方則否？」，對此問題他自己的回答是：「那是因為過去並沒有這樣的經驗」。因此，他認為本次的出兵就顯得相當有意義，而在合法性的問題上，他同意如果能夠有聯合國授權是更好的，因此呼籲德國應該利用其與俄國的良好關係，促成新的聯合國安理會決議，以解決巴爾幹的問題。不過對於北約的決議，他則認為北約也是根據聯合國安理會 1199 號決議所做成的，不能說完全沒有正當性，而對於聯邦議會中對於出兵合法性的討論，他則認為出兵是根於「憲政」上的問題，而非「憲法上」的問題 (*aus verfassungspolitischen nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen*) (Plenarprotokoll, 13/248:23137)。也就是說沒有違憲的情況，只要聯邦議會能取得多數同意即可。

綠黨方面，即將擔任外交部長的費雪主要強調的部分則包括：(1) 除了重視科索沃當地人道的情況，同時強調米洛塞維奇對歐洲的威脅；(2) 展現德國的處理能力；(3) 他強調當然如果有聯合國安理會決議是較佳且明確的法律狀態，但出兵的決定也非北約的自我授權，而是緊急狀態，不會是先例，聯合國安理會仍是唯一的授權單位；(4) 俄國的加入 (Plenarprotokoll, 13/248:23141; Schultz, 2008:57)，他主張因為米洛塞維奇可能為歐洲帶來戰爭的危險，這才是決定的因素。

代表民社黨發言的 Gregor Gysi 則認為，新國會已經在 9 月 27 日選出，應該讓新民意來決定而非讓舊民意來決定，同時，他也質疑阿富汗的情況並不比科索沃差，為何德國要幫助科索沃而不幫助阿富汗？當然民社黨總是反對德國出兵，不過他也拿費雪在 1994 年 12 月 30 日接受 *Die Woche* 訪問來支持其說法為例，當時費雪批評政府進行「切香腸戰術」，以擴張出兵政策的範圍，警告德國外交政策正走向軍事化；同時，費雪當時也主張只有聯合國安理會有權力授權出兵，而並不是這次出兵是否會成為先例的問題(Plenarprotokoll, 13/248:23146-7)。最後在 584 個聯邦議會議員中，503 人同意、63 人反對、18 人棄權，通過德國的出兵案。

在政黨輪替後，新上任的外長費雪與國防部長夏平(Rudolf Scharping)都強調政策的延續性(Plenarprotokoll, 14/3)，1998 年 11 月，新選上的第 14 屆聯邦議會及內閣根據過去的決議提出新案(Drucksachen 14/16)，該案主張根據聯合國安理會 1203 號決議，北約理事會在 10 月 22 日通過決議，希望能夠在 10 月 30 日授權北約「建立秩序行動」，因此提出德國參與出兵行動的提案。

新任的外交部長費雪從要求塞爾維亞撤兵與難民回流、監控過程與維和，乃至科索沃未來狀態談起，他強調德國不支持科索沃的獨立，僅採恢復其自治權的立場。國防部長夏平則主張從空中與陸地查核任務的重要性。反對黨方面，「基民/基社聯盟」及自民黨皆表達支持德國出兵的立場，民社黨表達歡迎歐安組織的觀察團任務，但反對德軍參與北約的軍事行動，其理由仍是擔心未來的人道任務都會以軍事作為後盾，討論的結果聯邦議會以 540 票同意、30 票反對、12 票棄權通過該項出兵案(Plenarprotokoll, 14/6)。

## 貳、「鷹眼行動」與「撤出部隊行動」

「鷹眼行動」及「撤出部隊行動」在聯邦議會中基本上也是無爭議的過關，以下分別說明其確立過程。

### 一、「鷹眼行動」

在第一節的時候已經提過，塞爾維亞與歐安組織在 10 月 16 日達成歐安組織觀察員的協議，同時根據聯合國安理會 1203 號決議，北約亦決定執行查核任務的落實，並對相關觀察員在緊急且必要的情況下協助撤離。德國政府在 10 月 27 日

決議派遣觀察員參與歐安組織的查核代表團，在約 2,000 人的觀察員中，每個國家各約貢獻 200 人參與。同時，如前所述，根據北約所通過的任務，德國政府亦決定參與北約的行動。在政府的提案中便包括兩個部分，首先在 11 月 4 日關於「鷹眼行動」的提案部分，德國決議派遣約 350 人的軍隊參與駐紮在馬其頓的多國部隊，在 1998 年 12 月 31 日至 1999 年 7 月 2 日間執行勤務(Drucksache, 14/16; Schröder, 2005:82)。由於聯邦議會中的法制委員會針對該行動的合法性審查結果，認為該出兵行動既符合北約與塞爾維亞政府的協議，亦符合聯合國安理會 1203 號協議，因此，並沒有國際法上的問題。其他包括預算委員會、國防委員會以及外交委員會也對本案表示贊同，因此提交大會審查。而聯邦議會也在 1998 年 11 月 13 日，無爭議的通過該項出兵案(Plenarprotokoll, 14/6:369)。

## 二、「撤出部隊行動」

這段時間因為政黨輪替的原因，前任政府與後任政府之間，基本上其政策是延續的，並不會因為前任政府成為在野黨之後，就反對之前的作法，因此相關出兵法案的共識度頗高。

### (一) 政府的提案與主張

而在「撤出部隊行動」的部分，政府於 11 月 18 日提案派出約 250 名的部隊協助在緊急事件協助相關人員進行撤退，另外一個部分則是「空中預警及控制系統的參與(Drucksache, 14/47;14/51)。

這次行動在 11 月 18 日的聯邦議會中進行了 45 分鐘的辯論。國防部長夏平在訴求聯邦議會通過時，主要訴求為北約已經在 11 月 13 日便通過決議了，這項出兵行動是在北約、聯合國與歐安組織的決議基礎上進行的，德國雖然承諾 250 人參與，但實際上計畫中只有 190 人，因為法國作為任務的領導國家，承擔了多數的任務，不過德國基本上還是準備好負擔更多義務的(Plenarprotokoll, 14/8:424-5)。

綠黨方面作為執政聯盟，對出兵行動亦表示同意，其同意的理由是因為這次任務主要是歐安組織的任務，並不是軍事行動，他們認為這樣的行動與過去政府推動「外交政策的軍事化」不同，是不同的道路(Plenarprotokoll, 14/8:426)。

### (二) 反對黨的立場

基民黨則認為介入的時間點已經太晚，在 10 月份就已經造成超過三十萬的難民，而在難民之中，有三分之一的人家園是全毀，三分之一半毀，只有剩下三分之一的人就算回去還勉強有房子可居住。不過，為了要促進相關決議能夠順利實行，只有維持一定的軍事威脅才能達成，因此基民黨還是支持的(Plenarprotokoll, 14/8:429)。

自民黨的代表 **Günter Friedrich Nolting** 則表示自民黨支持該項出兵案，因為「撤出部隊行動」是在馬其頓駐守的多國部隊，過去黑黃聯盟執政時便已支持相關出兵任務，現在作為過去的反對黨的社民黨與綠黨執政，支持過去他們反對的政策，自民黨基本上是表示歡迎且認為是正確的(Plenarprotokoll, 14/8:425-6)。

唯一反對的政黨則為民社黨，他們認為「撤出部隊行動」不一定能夠提供保護，反而可能增加風險，出兵行動帶有威脅的意味，透過權力強迫他人接受的手段，便不完全是非軍事手段，因此民社黨對出兵行動是反對的 (Plenarprotokoll, 14/8:427)。最後，聯邦議會以 555 票贊成、36 票反對、7 票棄權的多數同意派遣部隊(Plenarprotokoll, 14/8:433; Schröder, 2005:85)。

### (三) 後續發展

在 1999 年 2 月 22 日，政府再次提案在「科索沃國際安全援助部隊」未成立之前，可以為當地的非武裝觀察員提供緊急情況的保護，該提案預計以一年為期，預計花費 6 億 2,000 萬馬克。對此，聯邦議會在 1999 年 2 月 25 日提出討論。當時國防部長夏平除呼籲雙方遵守 **Rambouillet** 協議，確實停火之外，也希望聯邦議會支持該項政府提案，避免再次發生難民潮的情況，但他主張因為德國為歐盟與西歐聯盟的雙主席輪值國，更應該要展示決心(Plenarprotokoll, 14/22:1700)。

前國防部長 **Volker Rühe** 代表基民黨發言則強調若不是過去政府進行軍隊改革，德國也無法擁有快速反應的部隊，但是對於 **Roumbouillet** 協議是否達成感到質疑，他並認為政府提案中混淆了「撤出部隊行動」與「科索沃國際安全援助部隊」，但整體上基民黨仍不反對出兵(Plenarprotokoll, 14/22:1703)。

針對基民黨質疑在協議還沒達成前出兵的問題上，外交部長費雪則強調此舉是為了避免發生像波士尼亞衝突時的達頓協議，雖然協議本身沒問題，但是卻在

過程中出問題，因此，維持一定的嚇阻力以促進協議的落實是有必要的 (Plenarprotokoll, 14/22:1705)。

其他反對黨上面，自民黨支持出兵，但主張出兵問題還是得依案例而定，綠黨本身則是分裂的，包括 Hans-Christian Stöblele 在內的五位議員，仍強調所有的出兵需要有國際法的根據，只有在聯合國指揮下才能進行 (Plenarprotokoll, 14/22:1712)，而民社黨則維持傳統反對德國使用武力的立場。最後該案採計名投票，在 608 個議員中，有 556 人同意、42 人反對、10 人棄權，通過該項議案。

### 參、「盟軍空襲行動」

對於德國的政治人物而言，既然之前都已經同意了北約「建立秩序行動」，實在沒有反對科索沃「盟軍空襲行動」的理由，因此總理府代表總理發佈聲明指出：

「此項任務是為了終止持續的嚴重且系統性違反人權的情況，並且避免科索沃地區繼續發生人道的災難……我們不是在進行戰爭，我們呼籲透過軍事的手段，促進科索沃問題的和平解決……由於此為二次戰後第一次進行戰鬥任務，因此做出這個決定並不容易，貝爾格勒的領導人隨時可以因其決定終止北約的行動，獲致和平」 (Presse-und informationsamt der Bundesregierung, 1999)。

1999 年 3 月，內閣決議促成聯邦議會支持出兵行動，3 月 24 日派遣四架旋風式戰機部署於義大利的北約基地 (Lantis, 2002:29)，民社黨則是在轟炸行動進行後，提出釋憲案，他們認為德軍參與轟炸行動是錯誤的，並且違反了基本法第二十五條以及聯合國憲章第二條第四項的規定 (Schröder, 2005:80-81)，不過該項釋憲案於 3 月 25 日被憲法法院一致所否決 (BverfG,5/99)。

除了民社黨的反對之外，在社民黨內部也有不同的聲音。Oskar Lafontaine 宣布辭去財政部長一職，並批評轟炸行動，民社黨與部分的綠黨及社民黨人士認為在沒有聯合國授權下，干預本身是不合法的，甚至認為種族清洗是在北約攻擊之後才開始的 (Erb, 2003:173)。

施洛德政府雖然面對內部壓力，但是仍與北約立場一致，其說法也與過去基民黨政府支持出兵的說法一致，強調德國應該作為聯盟忠實的伙伴，並堅守西方價值 (Erb, 2003:170)；社民黨更以此作為其在歐洲議會選舉的競選主軸，施洛德總

理強調：「因為我們德國人過去犯了罪，因此我們不能夠以各種藉口袖手旁觀，並接受大規模違反人權的事件發生」(Erb, 2003:171)，他主張並非德國使用武力，而是參與北約與歐安組織的運作。

民社黨隨即又在空襲行動開始隔天，也就是 3 月 25 日便提出變更議程的要求，認為這是德國歷史上第一次對主權國家的攻擊行動，有必要在聯邦議會中進行辯論(Plenarprotokoll, 14/30:2422)。

3 月 26 日，聯邦議會排入議程要求對於科索沃的情勢提出報告，施洛德總理強調各國尋求和平的手段已經進行很久了，但是始終無法達成協議，因此出兵是最後的選擇，但是他也主張俄國必須參與。「基民/基社聯盟」則由 Wolfgang Schäuble 代表發言，他表示該黨團將會支持紅綠聯盟的政策，並認為北約的攻擊行動是阻止屠殺的作法；而自民黨黨團議會黨團主席 Wolfgang Gerhardt 則表示該黨團支持德國參與行動，並希望透過行動使科索沃地區人民能夠被「人性化的對待」(*menschlich behandelt zu werden*)；民社黨自然是提出強烈的批評，Gregor Gysi 認為空襲行動違反了國際法與憲法，他認為透過炸彈無法解決災難，反而增進的災難(Plenarprotokoll, 14/30:2422-2426)。而大多數的議員也砲口一致的批評民社黨，強調北約國家應該團結，主張民社黨是米洛塞維奇總統的同路人，不過諷刺的是，這正是當初基社黨的 Rudolf Kraus 在波灣戰爭時批評施洛德的相同說法(Erb, 2003:174)。

費雪強調此次行動為統一的現代歐洲之第一場戰爭，以對抗過去由民族主義與種族仇恨所限制的歐洲，雖然他受到潑漆抗議，不過仍然認為有時候在對抗違反人權者上，使用武力還是必要的(Erb, 2003:169)。

1999 年 4 月 1 日，施洛德總理宣布將提供難民 2,500 萬馬克的援助，同時在 4 月 7 日歐盟領袖緊急會議中又承諾提供 2,400 萬馬克的援助，而德國內政部長 Otto Schily 也承諾德國可以提供 1 萬民的難民庇護，而共有數以千計的科索沃人在德國定居(Lantis, 2002:30)。

但是空戰開始後，在時間上與對平民的傷害上超出預期，北約領導人在 4 月討論是否應該要派出地面部隊實質佔領科索沃，北約在 1999 年 5 月 19 日舉行高峰會議，德國表達支持北約空襲行動，並反對任何北約戰略上的改變，不過在結束後的電視訪問中，相關的政治人物皆主張德國不應派出地面部隊(Lantis,



2002:34)。作為替代的方案，費雪提出「六點和平計畫」，包括塞爾維亞軍隊及警察要終止在科索沃的相關行動，同時應該撤出所有軍隊，無條件的保證難民的回歸並願意在 Rambouillet 的基礎上建立政治的相關架構、國際軍隊的部署、與增加俄國與聯合國在外交協商的角色以終止衝突發生(Lantis, 2002:34-35)。

波昂在 1999 年 5、6 月間成為外交協商的樞紐，施洛德總理更前往中國、芬蘭、義大利等國協商，並在與義大利總理會談中指出，派出地面部隊並不是德國考量的範圍，因為他相信有政治解決的可能性(Lantis, 2002:35)

費雪認為，為了讓美國持續介入歐洲的安全事務，應該要讓北約持續扮演角色，但是，他也同時強調，對科索沃的戰爭並不能視為是允許北約在外來衝突介入的先例，而只是一個「非常大的特例」(very, very large exception)(Wagnsson, 2008:34)

Rudolf Scharping 在接受明鏡週刊訪問時表示，和平的唯一途徑，是在軍事壓力的支持下，進行可信的外交政策，強調德國在科索沃事件上，並沒有其他的選擇空間(Lantis, 2002:28)。最後在 5 月 27 日於波昂舉行秘密會議，雖然各國沒有達成正式決議，但是共識是如果要派出地面部隊應在 10 月底科索沃開始下雪前進行(Lantis, 2002:31)。

綠黨也於 1999 年 5 月在 Bielefeld 舉行會議，決議支持出兵行動，也被稱為「綠黨的波昂會議」(Green Bad Godesberg)，以對應社民黨在 1959 年接受北約及西方整合的政策(Erb, 2003:170)。雖然反對者如 Angelika Deer 批評該行動缺乏外交努力，女性委員會並要求北約停止轟炸，但是綠黨必須要支持才維持六個月的「紅綠聯盟」(Erb, 2003:170)，因此仍是支持該行動。

### 第三節、科索沃干預政策的內涵

本節探討德國在科索沃干預政策的內涵，如同前兩節一樣，本節亦根據科索沃干預政策的三個階段進行探討。

#### 壹、北約「有限的空襲行動」

1998 年 10 月 16 日，外長金克爾在聯邦議會表示，德國將協助歐安組織協助難民的回流、選舉、對塞爾維亞警察與停火狀態的監控，而為此德國將貢獻 150

到 200 名的人員協助，而這些將以警察人員為主的文官及專家所組成 (Plenarprotokoll, 13/248:23130)。同時，也會派出約 500 名士兵協助旋風式戰機進行任務。

根據政府提案，德國同意根據聯合國第 1160 及 1199 決議，在北約的領導之下，德國決議貢獻約 500 名人員，14 架 ECR 旋風式戰機，協助進行空襲任務，在空軍部分，包括偵察與 ECR 飛機、運輸機、空運部隊及相關工作人員與補給部隊；在海軍部分，將派出與偵察機合作進行電子偵察任務的人員與相關部隊；最後則是協助在「空中預警及控制系統」總部的相關領導與支援之人員(Drucksache 13/11469)。

在北約「建立秩序行動」的決策過程中，與其他國家的互動也是相當重要的一環。美國及英國一開始皆懷疑新上任的紅綠政府是否會通過北約「建立秩序行動」的出兵案，因此與德國展開一系列的磋商，包括 1998 年 10 月 9 日，卸任的柯爾總理與外長拜訪美國，同時柯林頓也曾與施洛德總理會晤，但有趣的是，包括 Gunter Hofmann 在其書 *Wie Deutschland in den Krieg geriet* 及 Günter Joetze 的 *Der letzte Krieg in Europa?* 兩書中都指出柯林頓與施洛德總理的會晤中，施洛德總理皆表達德國並不會杯葛北約「建立秩序行動」，但是卻不會參與，同時美國也表示能夠理解德國的立場(Friedrich, 2005:53)。但事實上，德國在最後卻通過了該項授權案，而且從上一節我們所探討的聯邦議會辯論及決策過程來看，施洛德總理還強調德國出兵是根於「憲政」上的問題，而非「憲法上」的問題，並認為德國參與出兵的重要性，自始至終，從正式的文件記錄上來看，看不出來他有表達不參與北約「建立秩序行動」的主張。

## 貳、「鷹眼行動」與「撤出部隊行動」

「鷹眼行動」的提案中，德國預計貢獻 350 名士兵參與「空中預警及控制系統」任務，同時，在監控塞爾維亞撤兵與協助難民回流上，外交部與國防部派出 80 名文官、內政部派出 40 名文官，協助和平維持的任務(Drucksache, 14/16)。

「撤出部隊行動」的內涵包括:(1)查核：包括使用非武裝飛機與無人飛機進行查核，包括武裝部隊的行動、武器系統的移除、公民的自由流動，地面監控、運

送人道物資等等；（2）收集相關有效可分析的資訊；（3）藉由北約理事會的管道，北約與歐安組織將可以分享相關的資訊(Drucksache, 14/47)。

英國在 1998 年 11 月 11 日提供首架參與「鷹眼行動」任務的飛機，而英國的空軍則部署兩架 Canberra reconnaissance 戰鬥機至義大利的 Gioia del Colle 空軍基地，以參與北約在塞爾維亞南方省份的查核任務。無人空中任務的總部設在匈牙利的 Taszar 基地，根據聯合國安理會 1199 號協議進行偵查，主要的飛行任務皆為匈牙利及美國的管轄。

而整個科索沃查核協調中心(The Kosovo Verification Coordination Centre, KVCC)則設立在馬其頓的 Kumanovo，以協調與交換所有查核到的訊息，該中心在 1998 年 11 月 26 日成立，由九國所組成，而由英國所指揮。不論是空中的鷹眼任務或是地面的任務，所有的資訊都匯送回科索沃的查核協調中心，相關的照片與影片將會送回北約，交由北約或各國的資訊中心進行分析，最後分析的資料將會送至北約理事會，再轉至歐安組織與聯合國。但是相關任務因為塞爾維亞的不配合，在 1999 年 3 月 24 日終止。

1999 年 2 月 25 日的「撤出部隊行動」預計派出 28,000 人，在希臘與馬其頓駐守。而在 2 月 25 日德國聯邦議會中，國防部長夏平主張德國預計貢獻 4,500 人，其中包括聯邦議會在 10 月與 11 月通過支援相關空中任務與查核任務的 1,000 人，而一旦相關非武裝的觀察員成功撤離，「撤出部隊行動」也就結束，並不會與空襲行動一起。這項任務的重要性在於當雙方快要達成協議時，更不能讓雙方有誤解的可能性(Plenarprotokoll, 14/22:1701)，

這兩個行動最大的重點對於緊急狀況的處理方式之授權上，費雪強調，有關於空中監測等是聯邦議會已經授權的，而此案最大的差別就是在於緊急情況上的授權(Notfallmaßnahme)，所謂的緊急情況，他認為是在加速協助非武裝的歐安組織觀察員撤退時，當其面臨到可能會危及生命與健康的緊急情況所採取的作為，而他主張德國應該要有勇氣對這種最後的軍事手段表達肯定與多數支持之意(Plenarprotokoll, 14/8:422)。

## 參、「盟軍空襲行動」

科索沃「盟軍空襲行動」分成五個階段：

一、 第零個階段(Phase 0)：

於 1998 年秋天開始，包含北約的空軍與海軍軍隊共同移防至義大利及亞得里亞海附近；

二、 第一階段(Phase 1)：

則是由北約秘書長索拉納於 1999 年 3 月 23 日所下令的空襲行動，包括針對塞爾維亞的防空系統、雷達設施以及通訊系統以及在科索沃的空中飛機及空軍基地進行攻擊；

三、 第二階段(Phase 2)：

則是針對第一階段於 3 月 27 日前未完成的任務繼續執行，並擴大任務至包括物資與油料的儲存處、總部，以及整個塞爾維亞境內的空軍基地進行攻擊，不過這個階段主要是在美國及英國在 3 月 22 日施壓下所決議，但仍須經過全體同意；

四、 第三階段(Phase 3)：

則要擴大到針對塞爾維亞境內一些民間或半民間的設施（包括橋樑、電廠、煉油廠、武裝工廠，甚至包括電台及電視台）進行空襲，不過這個階段因為受到德國、法國及義大利的反對而沒有實現；

五、 第四階段(Phase 4)：

則是北約的攻擊軍隊撤回各自母國(Friedrich, 2005:90)。

在派兵協助阿爾巴尼亞與馬其頓難民的行動中，外長費雪強調該行動所派出的 1000 名士兵只會在阿爾巴尼亞南部駐紮，同時，相關的行動也只會限制在阿爾巴尼亞與馬其頓兩地，就算有任何的緊急事故，這些士兵的行動範圍也不會超出這兩個地方(Plenarprotokoll, 14/40:3388)。

在與各國的合作方面，相關的出兵行動每天約需花費 1 億 2,000 萬馬克，其中由美國支付 8,000 萬，德國支付 500 萬，可以看出主要還是美國為主要貢獻國。而在干預行動中，有 80% 以上的飛行任務是由美國完成的，這也是之所以許多行動的決策中心其實仍是在華盛頓而非布魯塞爾(Klein, 2000:91-92)

對於德國出兵上，法國基本上對於德國的出兵雖有疑慮，但是仍把它視為是外交上的持續政策，但是學者 Hans Stark 仍指出，法國雖然自己也支持出兵，但

是法國仍會疑慮德國在決定出兵時是否太過容易，同時，法國對於德國在出兵的時候只派出六架旋風式戰機，但是在未來的科索沃重建部分，卻是從政治、經濟到財政的全面涉入，亦感到疑慮；不過，法國方面認為德國還是遵守的較限制的文明強權角色，但是他們也認為「權力政治」並沒有走向終點，未來仍會發揮角色(Maull, 2000b:6)。

在英國的方面，學者 John Roper 則分析，英國方面雖然對於紅綠聯盟政府可以出兵有些驚訝，但是仍肯定德國這種作為是作為一個可以信賴的盟邦的表現，但是兩國在是否派出地面部隊以及德國太注重國內防衛仍有爭議，認為德國應該要重視後冷戰的新挑戰，同時，對於俄國的參與是否是真的為德國的努力也是較為保留的(Maull, 2000b:6-8)。

美國方面，學者 Thomas Banchoff 分析，美國對於施洛德總理所代表的新一代的積極政策以及費雪的實用主義路線，使德國能夠持續在跨大西洋關係上維持合作表示滿意的，但是對於德國國內較為不一致的政治情勢，以及德國對俄國的支持仍有疑慮(Maull, 2000b:8)。

## 第四節、科索沃的重建行動

本節探討科索沃的重建行動，將分成幾個部分：一、重建任務的醞釀與建立；二、德國「科索沃國際安全援助部隊」出兵政策的確立與延長；三、科索沃重建工作的內涵。以下分述之：

### 壹、重建任務的醞釀與建立

1999 年 5 月 30 日波昂會議後，在 6 月 2 日芬蘭總統 Ahtisaari 與俄國代表 Chemomyrdin 與米洛塞維奇總統在波昂的彼德斯堡達成「彼德斯堡協議」(Petersberg Dokument)，同意「科索沃國際安全援助部隊」與臨時政府的建立，並在聯合國與北約的管理下，協助難民的回流。同時，該協議也強調應該在尊重南斯拉夫聯盟共和國領土完整的前提下，促進科索沃地區的自治與科索沃解放軍的解除武裝。為了穩定該區域的情勢、促進該區的民主與經濟繁榮，並實現東南歐的穩定法案(S/1999/649)。而對於彼德斯堡協議的達成，施洛德總理表示：「由此

可見『和平是可以透過與美、俄的合作共同達成，也證明透過政治與軍事同時進行的努力方向是正確的』」(Plenarprotokoll, 14/41:3484)。

回應彼德斯堡協議，德國內閣在 6 月 7 日便提出第 1111 號提案，參與在科索沃的國際部隊，以確保難民回流的安全環境，並在科索沃的和平政體提供軍事的保衛(Drucksache 14/1111)。在這個提案中，德國希望能夠在彼德斯堡的協議原則下，提供領導與協助的戰鬥部隊，以及包括偵查與監督、支援、運輸、衛生醫療、民兵及「空中預警及控制系統」成員等部隊，在德國所提供的 8,500 名士兵中，將具體協助 1998 年 6 月 19 日所授權的「穩定部隊」後續行動，也就是 JOINT FORGE 行動，以及 1999 年 5 月 7 日所授權的科索沃人道救援行動，除此之外，包括 1998 年 10 月 16 日聯邦議會授權的空軍行動、11 月 13 日授權的鷹眼行動、11 月 19 日授權的保護歐安組織觀察員行動及 1999 年 2 月 25 日授權的「科索沃國際安全援助部隊」行動等都包括在內。

聯合國安理會也在 6 月 10 日 Allied Force 行動正式結束之日，提出 1244 號決議，在北約 Joint Guardian 的標誌下，建立一個約 5 萬人的「科索沃國際安全援助部隊」多國籍部隊，根據 1244 號決議，「科索沃國際安全援助部隊」的主要任務為：

- 一、嚇阻重新發生敵對行動，維持並在必要時強制執行停火，確保聯盟和共和國的軍事、警察和準軍事部隊，撤出科索沃並防止其返回；
- 二、使科索沃解放軍和其他科索沃阿爾巴尼亞裔武裝集團非軍事化；
- 三、建立安全的環境，使難民和流離失所者能夠安全地回返家園，國際民事存在(international civil presence)能夠運作，過渡行政當局能夠設立，人道主義援助能夠運送；
- 四、確保公共安全和秩序，直到國際民事存在能夠接管這項職責；
- 五、監督掃雷工作，直到國際民事存在能夠酌情接管這項職責；
- 六、資助國際民事存在的工作並與其密切協調；
- 七、執行監測邊界的任務；
- 八、確保本身、國際民事存在和其他國際組織的保護和行動自由(S/RES/1244)。

而費雪外長(2000)也指出，「科索沃國際安全援助部隊」的主要任務就是保護弱勢、重建及協助監獄行政事務。除了「科索沃國際安全援助部隊」在軍事上

協助重建任務外，重建任務的主要權責還是落在由 Bernard Kouchner 擔任特別代表的「聯合國科索沃臨時行政團」，「聯合國科索沃臨時行政團」是在科索沃重建中的最高行政機構，而根據 1244 號決議，共有四個支柱來協助重建，第一支柱主要處理人道事物，由聯合國難民總署(UN High Commissioner for Refugees, UNHCR)負責；第二支柱則處理臨時的行政機關設置，由「聯合國科索沃臨時行政團」擔任；第三支柱則處理制度建立(institution-building)的問題，由歐安組織負責；第四支柱則著重在經濟重建，由歐盟負責(Lautz, 2000:9-10)。這個部份我們將在第三個部分，也就是科索沃重建工作的內涵部分討論，下一個部分本文將首先探討德國在「科索沃國際安全援助部隊」出兵政策的確立與延長任務。

## 貳、德國「科索沃國際安全援助部隊」出兵政策的確立與延長任務

本小節主要探討「科索沃國際安全援助部隊」出兵案的形成及相關幾次重要的延長案：

### 一、「科索沃國際安全援助部隊」出兵案

在 6 月 11 日的德國聯邦議會院會當中，聯邦議會正式討論根據聯合國安理會第 1244 號決議的科索沃出兵問題<sup>44</sup>，該兩提案基本上與第 1111 號提案一樣，係根據「彼德斯堡協議」內容，貢獻軍隊在國際部隊，以確保難民的回流與該地的和平，該項提案預計將花費 3 億德國馬克(Drucksache 14/1136)。「基民/基社聯盟」及自民黨皆同意該項出兵案，表示因為該項出兵案是在聯合國的授權之下，因此沒有拒絕的理由。再加上「科索沃國際安全援助部隊」的主要的目標更具備人道的色彩，主旨在恢復該區域的自由，促進難民回流，並協助解除武裝，因此，該項提案以壓倒性的多數通過(505 票贊成、24 票反對、11 票棄權)(Schröder,

---

<sup>44</sup> 該次討論的內容為聯邦議會議程中的第 1133 號及 1136 號提案，該提案的全稱為：Deutsche Beteiligung an einer internationalen Sicherheitspräsenz im Kosovo zur Gewährleistung eines sicheren Umfeldes für die Flüchtlingsrückkehr und zur militärischen Absicherung einer Friedensregelung für das Kosovo auf der Grundlage der Resolution 1244(1999) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 10. Juni 1999.(Drucksache, 14/1133; Drucksache, 14/1136)

2005:92)。再重建任務下的科索沃共分為五區，由美、法、英、義、德五國進行管理。雖然德國駐守地區為科索沃解放軍基地的危險區域，但是此次聯邦議會仍通過決議，並派出 8,500 人支援「科索沃國際安全援助部隊」(Lantis, 2002:35)。

從 1999 年 10 月 9 日至 2000 年 4 月 18 日，更由德國將領 Klaus Reinhardt 擔任部隊的指揮官(Schröder, 2005:87-88)，是第一個德國接受北約境外任務指揮的將領，而後在 2003 年 10 月 3 日至 2004 年 8 月 31 日，Holger Kammerhoff 也擔任最高指揮官一職(Maull, 2006:87)。1999 年 6 月 19 日，G8 領袖會議決議提供 150 億美金供科索沃重建(Lantis, 2002:35)。

## 二、第一次延長案(2000)

2000 年 5 月 24 日，內閣決議要將「科索沃國際安全援助部隊」任務延長一年，6 月 8 日，政府提案在聯邦議會進行討論，外長費雪表示在一年的重建任務後，難民已經回流，多國部隊更為其解決冬天來臨的問題，而各國警察也協助當地情勢的穩定，該地也開始準備進行秋天的選舉。不過，當地的情勢仍不是很穩定，需要各國部隊為當地提供包括邊界與對人權與少數民族的保護，因此需要聯邦議會繼續給予一年的延長(Plenarprotokoll, 14/108:10154)。

對此，反對黨的「基民/基社聯盟」表示同意，但強調這個決定相當困難。一方面是黨團認為該法案沒有先經過黨團協商，許多內容也不明確；其次則是討論到一個舊問題，就是授權的程度問題，Karl Lamers 認為其中還是有許多憲政上的灰色地帶，而未來類似的爭議，也應該以政治解決為主(Plenarprotokoll, 14/108:10155-6)，最後延長仍順利的過關。

## 三、第二次延長(2001)

2001 年 5 月 10 日，紅綠政府提案指出，因為科索沃當地的情勢仍不穩定，加上德國身為南方八個國家共同部隊的領導身份，且在「科索沃國際安全援助部隊」總部亦有許多高階位置，為了維繫科索沃穩定以及對抗周邊地區(如馬其頓地區)的極端份子，同時不使德國處於孤立於盟邦的情況，因此主張「科索沃國際安全援助部隊」延長授權，並認為有擴大授權範圍的必要性(Plenarprotokoll, 14/167:16359-16360)。



對此反對黨「基民/基社聯盟」的代表 Volker Rühe 則表示，該項提案應該列入委員會特別討論，「基民/基社聯盟」的立場仍是一年授權一次，因為這也是社民黨過去為了弭平內部矛盾所要求的，同時要求紅綠政府進一步改革軍隊，才會作為考慮是否通過預算的依據。

對於魯赫的說法，外長費雪認為「科索沃國際安全援助部隊」的延長並非戰鬥任務的擴大參與，而是在保護處於危險情況的歐盟觀察員，並避免當地民族主義行動的擴大，並揶揄反對黨拿軍隊改革做為工具，指出是因為過去政府沒有做好改革，同時現任政府預算短缺所致，不過，魯赫予以嚴正駁斥，認為若不是過去的軍隊改革，創造了危機反應部隊，今日怎有可能參與塞爾維亞的行動，而財政上反對黨已經通過了 4 年超過 200 億的預算。對此，費雪並沒有進一步的回應。其他反對黨方面，自民黨支持「科索沃國際安全援助部隊」出兵任務的延長，但反對自動授權擴大行動，而民社黨則是既反對擴大授權，也反對「科索沃國際安全援助部隊」的繼續授權，而應該由聯合國派出藍盔部隊進行維和即可 (Plenarprotokoll, 14/167)。

2001 年 6 月 1 日，聯邦議會針對延長案進行討論，自民黨首次表達反對意見 (Schröder, 2005:95)，不過自民黨表示，他們還是同意既有的授權範圍，只是不同意新的提案擴大授權範圍，他們主要反對的還是在國防預算的部份，認為不能夠總是給予軍隊任務卻又同時拒絕必要預算 (Plenarprotokoll, 14/174:17075)；基民黨表示支持出兵政策，並同時支持對地面及空中安全區域的擴大授權，但在其提案中明白指出，如果軍隊的預算持續減少，將不接受來年的延長案 (Drucksache, 14/6190)。

而綠黨的 Angelika Beer 則代表黨團表示同意該延長案延長一年，並指責自民黨為了選舉利益而反對，枉顧巴爾幹半島的安全，他同時也反對基民黨將出兵政策工具化，將出兵與否與明年是否增加國防預算相連結 (Plenarprotokoll, 14/174:17072)。民社黨則強調該項延長案沒有國際法基礎，因此反對該提案，同時主張根據聯合國第 1244 號決議以及軍事科技協議中，只允許在安全區域中進行空中監測任務，而不論塞爾維亞部分是否遵守協議 (Plenarprotokoll, 14/174:17075)。

外長費雪特別強調德國能有現在在盟邦中的地位以及作為，都是過去與現在政府的努力結果，自民黨不應該否定他們過去外長如金克爾等人努力，應該考量

到德國在外交上的利益與巴爾幹的穩定，支持延長案 (Plenarprotokoll, 14/174:17080)。

最後聯邦議會否決了反對黨的相關提案，並同意第二次延長任務。

#### 四、第三次延長案(2002)

2002年6月決定再度延長「科索沃國際安全援助部隊」的任務，當時的國防部長夏平表示2001年至2002年間包括德國所貢獻的4,700人在內的「科索沃國際安全援助部隊」任務，促成了科索沃全國的選舉與相關重建工作，同時，由於有了以德國為主要貢獻國的約4,500人警力的協助，使得當地情勢穩定，未來一年約可以減少1,000人的部署，但是持續延長一年的授權仍有必要(Plenarprotokoll, 14/240:24058)。外長費雪則再次強調該任務為文職的重建工作，更是避免該區域民族主義再起且有助於將其整合入歐盟或北約，有必要延長任務(Plenarprotokoll, 14/240:24060)。

基民黨的Ursula Lietz則表示，德國從最多貢獻8,500人至2002年減少為4,661人，該項任務已經達到許多成果，而去軍事化與文官架構的建立是任務的主要目標；但是，在塞裔與阿裔之間所產生的仇恨，仍然無法解決，要持續維持該地區的穩定，該項任務應該持續。最後聯邦議會以483票贊成、36票反對、4票棄權通過該項延長案(Plenarprotokoll, 14/240)。

「科索沃國際安全援助部隊」任務基本上仍是一年必須要延長一次，因此在2003年6月5日又再度延長一年(Plenarprotokol, 15/48)，之後每年仍須延長一次，但已經超出本文討論的範圍，因此便不再贅敘。

基本上，德國政府之所以延長參與「科索沃國際安全援助部隊」派出軍隊的任務，主要還是從人道及安全利益去考量，維持一個穩定的安全環境，保障塞裔與阿爾巴尼亞裔之和平相處，是德國各政黨及聯邦議會的思考。

#### 參、科索沃的重建工作的內涵

如前所述，科索沃的重建工作是一個整體性的重建工作，雖然本文主要探討的內涵主要是放在「科索沃國際安全援助部隊」的出兵問題上面，不過，接下來

還是針對整體的重建工作的四個支柱內涵進行分析，科索沃重建工作的成效略加說明。

### 一、第一支柱（聯合國難民總署）

聯合國難民總署主要的任務在於領導與協調國際上保護難民的行動，以確保難民可以獲得其他國家的庇護，或協助其自願回到家園。在科索沃的工作上，其實聯合國難民總署在 1993 年春天就在 Pristina 設立辦公室，以解決波赫地區與克羅埃西亞等地的問題，主要是在提供避難所與人道協助。

在科索沃的問題上，聯合國難民總署的工作包括：

- （一）協助錯置的人口，協助其獲得保護；
- （二）針對科索沃的少數人口，協助其回流後的整合，避免再度被錯置；
- （三）對難民提供基本與立即的協助（包括食物與非食物的項目）；
- （四）協助「聯合國科索沃臨時行政團」及科索沃政府在難民相關法律的發展，促成健全的制度性架構；
- （五）提供難民關於其財產權、年金、文件等方面獲得法律上的諮詢與協助；
- （六）促進跨族群間的對話與寬容；
- （七）在科索沃地區針對難民身份的決定（UNKT, 2008）。

### 二、第二支柱（「聯合國科索沃臨時行政團」）

聯合國成立「聯合國科索沃臨時行政團」來主導重建的工作，主要是負責立法權、行政權和司法的行政機構等事務。特派團的首要任務就是建立正式的科索沃自治政府、改革基本的民政、行政機關的功能，促進政治進程，以決定科索沃未來的走向、重建公共建設、保護人道主義和災難救援、維護法律與秩序以及保障所有的難民重返家園(S/1999/672)。

從 1999 年夏天開始，北約的「科索沃國際安全援助部隊」與聯合國的「聯合國科索沃臨時行政團」一起控制此區域，2000 年 7 月的 38,000 名的「科索沃國際安全援助部隊」士兵中，有 4,600 名為德國所貢獻(Martinsen, 2005:35)。

### 三、第三支柱（歐安組織）

根據歐安組織於 1999 年 7 月 1 日第 305 號決議指出，歐安組織根據聯合國安理會

1244號決議與聯合國祕書長於6月12日的報告(S/1999/672)，決定成立歐安組織科索沃任務團(OSCE Mission in Kosovo)，其任務的主要工作包括：

1. 人道資源的能力建構，包括訓練科索沃警察、司法人員與不同層級的文官；
2. 民主化與治理：包括協助市民社會、非政府組織、政黨、媒體的發展；
3. 當地選舉的組織建立與指導；
4. 監控、保護及促進人權，包括與UNHCHR合作建立申訴制度(Ombudsman institution)；(OSCE, 1999)

該任務團預計將持續至2000年6月10日，於必要時可延長。

#### 四、第四支柱（歐盟）

1999年6月11日，當時國防部長夏平便提到，科索沃仍然是一個充滿地雷的地區，難民的回歸與重建都有可能面臨死亡的風險，因此，重建工作的首要任務便是消除這些危險(Plenarprotokoll, 14/43:3568)。同時，因為許多的村落都被塞爾維亞軍隊所毀壞，在缺水缺電的情況下，重建工作包括恢復這些基礎設施，同時建立學校與醫療系統，並在冬天來臨之前，協助災民重建一些可居住的家園(Plenarprotokoll, 14/43:3569)。

歐盟的主要重建任務為歐洲重建總署(European Agency for Reconstruction, EAR)所負責，其任務為接替從1999年7月1日執委會臨時設立的科索沃重建工作小組之任務，歐洲重建總署可以決定科索沃公共建設的重建等簽約的工作(Lautz, 2000:11)。歐洲重建總署必須定期對歐盟提出報告，並與「聯合國科索沃臨時行政團」緊密合作，根據其2000年的企劃書中，首重於民生必需物資的提供及經濟復甦的目標。第一步的任務為重大公共工程及交通網的重建，藉此加強救援物資的配送管道，加強時效。中長期的計畫則是協助居民重建住所，恢復區域內日常生活秩序與環境。再者為發展私人企業及資本經濟體制。除此之外，亦包括了能源開發、飲用及工業用水資源，協助農業發展及健康醫療體系發展等要點(Europäische Agentur für Wiederaufbau, 2000:3-6)。

而在歐盟的重建上的經費部分，主要的辯論在於在歐盟對外關係經費當中，是否有足夠的資源既可以包含過去歐盟對外及發展政策中的優先性區域，又可以應付在巴爾幹的新挑戰，德國的財政部長 Hans Eichel 主張在既有的預算中便可以

支應巴爾幹半島的情勢，在 1999 年 7 月 13 日與其他歐盟財政部長於布魯塞爾的會議中，他堅持不能超過過去補助的上限，因此，歐洲理事會決議將第四類（也就是對外關係類）的預算削減 10%，而這約 5 億歐元的金額則用來支付巴爾幹半島的重建(Lautz, 2000:19)。

這 5 億歐元的預算也成為歐盟執委會在 1999 年 7 月 28 日於布魯塞爾所召開的第一屆「科索沃問題國際援助會議」(Internatonal Donor's conference for Kosovo) 所承諾的一部份（詳如下表）

表 2-1：1999 年 7 月國際援助會議援助經費分配表

1999 年 7 月國際援助會議援助經費分配表	
貢獻國家/國際組織	金額（以百萬歐元計）
奧地利	36.336
丹麥	71.401
芬蘭	18.200
法國	51.000
德國	166.170
愛爾蘭	4.444
義大利	4.535
荷蘭	42.455
英國	137.531
西班牙	10.035
瑞典	41.636
歐盟國家合計	583.743
瑞士	71.821
土耳其	38.595
日本	154.381
挪威	48.664
斯洛伐克	0.034

澳洲	48.494
美國	537.051
非歐盟國家合計	899.040
歐體	515.00
世界銀行	57.893
CE 社會發展基金	2.000
聯合國發展計畫 (UNDP)	4.824
UNICEF	28.946
合計	2.091.446

本表取自 Andreas Lautz(2000)附錄中引用歐盟執委會資料，並經由作者改編而成。

## 第五節、科索沃出兵行動的原則與模式

前面四節討論了科索沃出兵行動的醞釀期、出兵政策的確立、干預政策的內涵以及重建行動，本節將綜合前面所述相關案例，綜合分析德國在科索沃出兵行動上的原則與模式。以下將分別從決策過程、任務內容、重建任務等部分考量的原則與限制探討，同時探討科索沃出兵政策對之後出兵行動的可能影響。

### 壹、德國在決策過程中考量的原則與模式

接下來將討論德國在決策過程中考量的原則與模式。

#### 一、決策過程中考量的原則

德國在科索沃出兵決策中考量的原則包括：（一）如何在大國外交中，扮演中級強權的角色；（二）對國際組織的強調；（三）對盟國的強調；（四）對人道的堅持；（五）對國家利益的重視以及（六）歷史與共同價值的影響。

##### （一）在大國外交中，扮演中級強權的角色

國際體系是影響一個國家外交政策的基本外在環境，而做為國際體系內中型強權的德國，其作法就是調和美俄兩強與其他中型強權(如法國及英國)。在調和

美、俄兩強上，德國基本上還是跟美國站在同樣立場，先與美國達成共識，如在科索沃接觸小組中德國的態度，就是與美國取得共識後，進而主張希望能夠促成俄國的加入，畢竟巴爾幹半島在二戰後還是俄國的勢力範圍，因此俄國的加入與表態是相當重要的。另外，要讓美國持續扮演角色，德國亦主張讓北約持續扮演角色，以讓美國持續介入歐洲的安全事務。

同時，大國的外交仍是有其重要性，雖然包括德國在內的各國都一再強調聯合國安理會的重要性，但是實際上發揮作用的，是由各自國家代表所組成的接觸小組(Weller, 2008:81)，同時，亦可以看出各國對於大國(如美國與俄國的態度)的重視。

在調和其他中型強權上，德國的作法便是強調歐洲的角色，因為當時德國為歐盟的輪值主席國，因此積極在和平計畫上與東南歐穩定法案上扮演推手的角色，面對法國在出兵行動的醞釀階段對於出兵上較為限縮的態度，德國的角色是較為積極的，最後也獲得英國及法國的支持。

## (二) 對聯合國與北約決議的支持

德國將「集體」的概念帶入「力量」的展現，但基本上還視為持著後冷戰初期，由當時的外長根舍所建立的傳統，也就是強調多邊主義與責任政治(*Verantwortungspolitik*)，強調對話與多邊外交途徑解決安全議題的重要性(Wagnsson, 2008:39)。

而之後的外長金克爾發言中，也一再強調國際上的規範，也就是聯合國與北約的規範的重要性，同時，他也強調，如果德國沒有參與出兵行動，將會使盟邦陷入危險(Plenarprotokoll, 13/248:23133)。

繼任的外長費雪則在 1999 年 9 月 22 日對聯合國大會演說中強調多邊主義、外交途徑與戰爭作為最終手段的重要性。他認為多數的衝突已經不再是國際性的，因此，維和任務也要與過去不同，科索沃的出兵將是一個轉捩點，不僅顯示國際社會不能容忍國家對其人民動武，並將恐怖行動與驅離行動作為政治工具，更顯示國際關係發展的轉變，也就是人道干預任務。但是科索沃的出兵不能視為是先例，而弱化聯合國安理會在授權使用武力的獨佔性，因為如此將會導致權力的濫用甚至是無政府狀態，使國際社會回到十九世紀，因此，唯一的解決之道便

是聯合國必須要能夠即時干預，但費雪仍然強調所謂「窮盡所有和平解決爭端」的途徑是一個重點(Fischer, 1999)。

### (三) 盟國的態度

在一次接受「明鏡週刊」訪問的時候，施洛德總理強調過去盟邦對於德國的承擔責任的內涵已經改變了(Friedrich, 2005:89)，也就是說盟邦過去擔心德國成為歐洲的威脅，但是現在反而希望德國能夠負擔更多的角色與責任。

施洛德總理並在聯邦議會宣稱有 8 萬人需要被從地獄(Inferno)被拯救出來，而夏平也強調已經有四萬名塞國軍隊進駐，不過根據 1999 年 3 月國防部專家統計，其實只有 1,374 名(Schultz, 2008:82)，但是不論如何，德國仍強調出兵的必要性，因此 Peter Schultz(2008)認為，外在的壓力才是德國參與行動的主要因素。

### (四) 人道原則

自民黨的外長金克爾在 1998 年 10 月 16 日的發言便強調人道救援以及多邊主義的重要性(Plenarprotokoll, 13/248:23133)。他表示，為了避免科索沃情勢的惡化以及對塞爾維亞情勢的判斷，也就是對米洛塞維奇總統的不信任，認為軍事行動才能使其就範，因此德國要與盟邦共同出兵，以顯示動武的決心(Plenarprotokoll, 13/248:23133)，以避免人道的問題發生。

1999 年 1 月 10 日科索沃地區有一名塞國警察被槍殺，1 月 15 日塞國政府便派出軍隊進入科索沃，並將外國觀察員隔開，1 月 16 日科索沃查核代表團的檢查員發現 34 名屍體，皆為平民。因此，外長費雪強調調查結果表示當地民眾是被殺害的，德國應該扮演角色。不過亦有一說表示，根據芬蘭的調查委員會調查，這些屍體是被運來的，以導演一場被屠殺的戲，歐安組織也在 1999 年 3 月 13 日證明確實是阿爾巴尼亞裔所導演的，不過德國外長費雪仍然譴責塞國處決了 45 人，且多半為女性與小孩，美國也強調要求北約立即進行空襲(Schultz, 2008:67)。

姑且不論 Racak 地區的屠殺是否是阿爾巴尼亞裔自導自演，從上述的言談都可以看出強調屠殺事件以及人道問題對於德國在出兵任務上面是扮演重要角色的。而 Rudolf Scharping 也強調人道的重要性，他在 1999 年 9 月 16 日於聯邦議會報告中提到，對於總理、外長及國防部長而言，考量的是如何將政治解決、軍



事能力與人道救援的即時性結合(Plenarprotokoll, 14/55:4905)。

#### (五) 國家利益的考量

對德國而言，有學者認為是利益考量，考慮到難民對其的影響，而非人權問題，同時也出自於內政與財政上的動機，以及與美國的一致行動(Schultz, 2008:47)，也是要證明給美國看，雖然執政者改變，但是德國的政策並沒有受到影響(Schultz, 2008:59)。

1999年5月4日，德國政府有鑑於科索沃衝突已經造成了90萬人的難民與180萬人無家可歸，其中約有38萬6,000人流向阿爾巴尼亞、17萬5,000人流向馬其頓、10萬人流向門地內哥羅，分別對這三個國家造成嚴重的壓力(Drucksache 14/912)。為了紓解難民的問題並提供人道救援，德國決定派出1,000名兵力，在阿爾巴尼亞及馬其頓協助北約的相關行動。而在某種程度上，此舉也是希望能夠協助難民的安置，以舒緩流向德國科索沃難民的壓力。

德國的難民壓力，也影響其對國家利益的判斷。根據德國聯邦難民局及內政部資料之統計，1997年，來自前南斯拉夫的難民數量總數為14,789人，佔德國總難民總數的14.7%，但是從1998年起，來自前南斯拉夫難民的成長幅度急速攀升到34,979人，佔總數的35.45%，直到2000年科索沃事件告一段落後，配合聯合國及國際間的戰後重建措施，得以將大部分的難民送回家園，來自前南斯拉夫的難民數量才又降回14.16%，而短時間增加的大量難民潮，也對德國的治安產生風險，1999年從前南斯拉夫而來的難民犯罪率增加了將近3%，提升至16%，而當遣返大批難民後，犯罪率也隨之降低，2001年降至10.5%<sup>45</sup>，足見大量的難民數量已經影響德國的國家利益。

#### (六) 歷史與共同價值

---

<sup>45</sup> 參照德國聯邦移民與難民局相關資料：

[http://www.bafl.de/template/statistiken/content\\_europavergleich\\_teil1.htm](http://www.bafl.de/template/statistiken/content_europavergleich_teil1.htm)

外長費雪認為歐洲整合的成功是一個「戰爭與和平」的問題，而科索沃的問題，正是米洛塞維奇挑戰了「歐洲的文明模式」(the European model of civilization)，而作為社群的歐洲各國，應該勇於「在面對科索沃如此艱難的任務，還是應該要統一口徑」，「米洛塞維奇將科索沃轉變成一個歐洲的流氓居所，也就是這樣，他等於是對歐洲文明的一種宣戰，而如果歐洲允許在離歐洲只有一個小時飛機時間的一塊地方，破壞歐洲長期所建立的民主、法治、自由與關懷弱勢的價值，那所謂的歐洲社群基本上是個空話」<sup>46</sup>(Wagnsson, 2008:28)。社民黨國會議員 Karsten Voigt 也主張，當其他地區人民受到暴力威脅時，德國人更不應該忘記，應該基於人道與歷史的情況下予以協助(Löffmann, 2008:63)

而對於納粹的歷史記憶，過去是被用在反對德國參與軍事干預行動，但是科索沃的出兵行動可以說是態度的翻轉，變成人道干預的合法化理由，最後演變成「在對的一邊奮戰」(Heins, 2007:58)。米洛塞維奇政權被比做過去的納粹政權，因此學者認為，這不僅代表著道德的問題，而且也代表著德國領導階層已經不再感到羞愧(shameful)(Heins, 2007:59)。Jeffrey Lantis(2002)也認為，有些價值包括支持民主、避免侵略行為、多邊主義與不喜歡使用武力的原則仍然存在(Lantis, 2002:36)。較大的差異在一般戰略文化的分析者多半認為菁英會希望維持現狀，但是他認為在科索沃的案例上，菁英反而是走在戰略文化改變之前，顯示菁英在決定何時、何地要使用文化，何時又要改變它(Lantis, 2002:37)。

最具體的例子便是施洛德總理將過去德國作為避免參與出兵的歷史因素，轉化成必須參與出兵的重要原因。他在 1999 年 4 月 15 日於聯邦議會表示，有關科索沃問題的政治解決，各國已經做了許多的嘗試，但是米洛塞維奇總統一開始就計畫要進行種族清洗，過去在波士尼亞的遲疑造成了 20 萬人的傷害，現在德國必須要以北約及歐盟一起，結合俄國，共同扮演角色。而要證明統一後的德國與過去國家社會主義時期的德國之差異，就是承擔戰鬥任務，並使塞爾維亞獲得像

---

<sup>46</sup> 這些談話出自於費雪於 1999 年 4 月 10 日接受 Leipzig Volkszeitung 及 4 月 14 日在 Strasbourg 對歐洲議會的講話，引自 Wagnsson(2008)一書。

1945 年時期的德國一樣的待遇，促進其民主化、經濟發展與重建(Plenarprotokoll, 14/32:2620-2623)。

## 二、決策模式

有鑑於上述的原則，德國在出兵決策的時候考量的模式首重國際組織的授權，有了授權之後，政府再據此提案，並在考量民意的反應後，送交聯邦議會進行辯論並做成出兵的決議。

### (一) 國際組織的授權

當有出兵需要的事件發生時，對德國的決策模式來說，國際上的要求，特別是來自聯合國的要求或決議是非常重要的。當 1998 年在討論是否軍事介入科索沃時，柯爾總理就表達聯合國安理會授權的重要性。而包括北約「建立秩序行動」、鷹眼行動、撤出部隊行動乃至於盟軍空襲行動，都至少有來自北約的授權，雖然北約「建立秩序行動」及盟軍空襲行動在聯合國是否授權上仍有爭執，但至少國際組織的授權，為德國參與出兵任務的基本要件，也是其說服國內的正當性或合法性來源。

### (二) 政府提案

有了國際組織的授權後，接下來就是形成政策與政府提案，這中間政府菁英的角色就非常重要，而其中最重要的便是總理的角色，不過在施洛德總理的第一任任期期間，他對於外交政策並不非常重視，主要重視的為國內議題，在國際上較關心的為環境、貧窮與裁武等議題，外交政策對其而言只是「義務」(compulsory exercise)(Martisen, 2005:13)，因此，在外交政策上主要扮演角色的為外長費雪。

費雪為 1960 至 1970 年代和平運動的領袖，更是 1980 年代首批進入聯邦議會的綠黨議員，他在 1995 年便提出具爭議性的立場聲明，支持德國境外的部署以及可能的武力使用，他指出科索沃的問題不僅僅是種族、道德或人權的問題，而是「對歐洲安全的攻擊」，而透過不斷的宣傳，內閣成員成功的將科索沃的危機解讀成道德挑戰的問題，特別是在媒體報導塞爾維亞暴行時，使得各個政黨難以反對(Lantis, 2002:29)。

而 Lantis(2002)更認為政黨或民意等因素在科索沃的適用上是有問題的，以綠黨及社民黨內部的情況來看，主要還是菁英在主導整個政策的推動，而菁英也在密集的政治行動下操作民意的發展(Lantis, 2002:38)。

### (三) 考量民意

民意的因素雖然是象徵的民眾對出兵任務是否支持，同時也會影響與民意最直接的政治人物的態度，但是不能否認的，政治人物在操縱民意上的可能性，比方說同樣在 1999 年 3 月的民調，其中一份在 1999 年 3 月 26 日至 27 日的民調顯示，有 61.6%的民眾反對出兵(Erb, 2003:171)，但是另外一份同月的民調卻顯示民眾對於出兵科索沃並沒有太大的反對，有 61%的民眾認為是有必要的(Lantis, 2002:29)。

在空襲開始時，民意仍是多數支持德國參與的，在面對可能會造成士兵傷亡的情況下，仍有 52%受訪民眾表示支持出兵，而在政黨分佈方面，「基民/基社聯盟」的選民中有 54%支持出兵、綠黨的選民中有 50%支持、社民黨則有 44%支持、自民黨有 41%支持，最後，民社黨的選民卻也仍有 36%支持出兵(Friedrich, 2005:88)。

由相關民意調查可以看得出來，在任務的醞釀期的民調，為了要促成出兵任務，操弄的可能性較大，也產生出看似相左的結果，但是整體而言，德國民眾對於出兵拯救科索沃的人道危機是支持的，但是對於德國出兵本身則是遲疑的。

### (四) 聯邦議會辯論與做成決議

聯邦議會的辯論為出兵政策決策中最重要的一環。從法律層面來看，德國聯邦議會在參與出兵政策的角色本身是強的，聯邦議會有事先的同意權，而在預算上面，聯邦議會也有權通過特別預算，同時，德國聯邦議會的少數也可以發揮影響力，包括透過質詢、發動辯論<sup>47</sup>甚至訴諸憲法法院進行合憲性審查等方式。不過在解散國會上面，必須要獲得絕對多數才能夠解散國會，這一個部分較為嚴格。

---

<sup>47</sup>根據國會議事規則第 106 條設計，百分之五的國會議員會黨團，都可以針對特定議題提出辯論要求(Dieterich et.al, 2010:24)。

而德國聯邦議會在出兵政策上面最重要扮演的角色就是根據基本法及議事規則所規範出來的質詢權、辯論與最後的表決權。以科索沃事件的聯邦議會辯論來看，一開始當柯爾政府仍在執政的時候，「基民/基社聯盟」當然是支持出兵行動的，而當時在野的社民黨則表示雖然相關出兵的決議在委員會中獲得多數的同意，不過仍強調追求政治解決也是多數所同意，並主張應該重視俄國的合作與其他國際組織的參與(Plenarprotokoll, 13/248:23133)。

在紅綠政府成立後，施洛德總理在 1999 年 4 月 15 日於聯邦議會表示，有關科索沃問題的政治解決，各國已經做了許多的嘗試，但是米洛塞維奇一開始就計畫要進行種族清洗，過去在波士尼亞的遲疑造成了 20 萬人的傷害，現在德國必須要以北約及歐盟一起，結合俄國，共同扮演角色。而要證明統一後的德國與過去國家社會主義時期的德國之差異，就是承擔戰鬥任務，並使塞爾維亞獲得像 1945 年時期的德國一樣的待遇，促進其民主化、經濟發展與重建(Plenarprotokoll, 14/32:2620-2623)。

其他包括基民黨、社民黨、綠黨及自民黨等政黨，也都表示德國不能單獨使用武力、國際組織、俄國、政治解決與媒體的重要性，基民黨的領導人 Wolfgang Schäuble 指出基民黨政黨內部較少分歧，因為基民黨瞭解到戰爭有時候是有必要的，不過還是反對地面戰爭(Erb, 2003:171)。Edmund Stoiber(基社黨)則強調科索沃的問題不能排除俄國。外長費雪更批評民社黨是在幫法西斯主義洗刷罪名，他認為塞爾維亞與過去納粹德國的民族主義是一樣的，都是法西斯主義，他無法接受民社黨假國際法之名，行幫獨裁者脫罪之實(Plenarprotokoll, 14/32)。

### 三、德國在出兵行動上的限制

雖然有許多因素都會影響德國在決策上的作為，但是真正較具備決定性影響力的因素主要包括在外在因素中的國際體系、國際組織的規約、盟邦的要求、被干預國的情勢以及內在因素中的決策體系與精英的角色、國家利益、戰略文化等因素。

國際體系與主要盟邦的要求決定德國要採取何種立場的基本要件，但是受限於長期的戰略文化，德國在出兵上需要正當性因素，而這個正當性因素的來源則

是來自於國際組織的規約(特別是聯合國安理會的決議)以及被干預國的情勢(當地發生嚴重的人道危機)，以支持德國出兵的正當性，但是要派出從事戰鬥任務的軍隊時畢竟還是得面臨國內多數民意的反對，可是派出軍隊卻又符合國家利益的要求，可以舒緩來自科索沃的難民壓力，因此政治菁英的作法便是透過媒體對於屠殺等畫面的播放，從旁推波助瀾促成民意的支持，甚至達到戰略文化的修正。也給予德國在二戰後第一次的戰鬥任務一個合法性的理由，這也是總理府在 1999 年的發言內容，強調德國必須要透過軍事的手段，促成科索沃的和平。

德國在出兵的另外一個限制便是德國在國防上的投資不足，在 1996、1997 及 1998 年約少了 61 億馬克，而從 1990 年至 1998 年這段時間，整個國防預算降低了 23.7%(Plenarprotokoll, 14/124:11870)。不過在相關任務開始之後，德國的國防預算有所提升，從 2001 年將提高 468 億德國馬克(Plenarprotokoll, 14/124:11870)，也稍稍舒緩了德國在國防預算不足的情況。

## 貳、德國在任務上考量的原則與模式

接下來則探討德國在任務上考量的原則與模式。

### 一、德國在任務上考量的原則

德國在任務上考量的原則包括恢復該區域穩定、促進民主化與區域合作以及強調出兵任務的非常態化。

#### (一) 恢復穩定

任務的首要考量便是恢復該區域的穩定，這在費雪外長於 2000 年的一文中開宗明義的便指出。他認為，從德國本身所分析的情報顯示，塞爾維亞政府的驅離計畫是有計畫的，並在 Rambouillet 談判破裂前就已經開始，也不是北約的相關行動促成了戰爭，因為在北約攻擊之前就已經有 20 萬人被迫遷徙，而當西方國家尋求政治解決途徑的時候，塞爾維亞軍隊已經開始其暴行，在空襲前一週，還有 2 萬人被迫離開家園(Fischer, 2000a:4)。因此，費雪認為，如果沒有作為所發生的問題不僅僅是難民的問題而已，影響的更是歐洲的理念(ideals)，會使得歐洲安全與整合都會受到影響，各國不能再犯當初在波士尼亞造成 20 萬人死亡、數以萬計的難民的錯誤(Fischer, 2000a:4)。

因此，對德國而言，最重要的就是盡快恢復該區的穩定，以避免無辜的難民受到影響。

## （二）促進該區域的民主化、經濟發展與區域的安全合作

費雪認為巴爾幹是歐洲的一部份，對德國而言，任務上除了恢復該區穩定之外，還有一個重要的目的就是要促進該區域的民主化、經濟發展與區域的安全合作，因此，他反對如同「基民/基社聯盟」所提議的，可以依據種族劃分科索沃的主張，他認為這是相當危險的，而且會讓德國回到當初過早承認克羅埃西亞的孤立情況(Fischer, 2000a:6)。因此他主張讓任務單純化，就是恢復穩定，並促進該區域的民主化、經濟發展，同時透過區域的安全合作，使該地能夠恢復民主與自治。

## （三）戰鬥任務非常態，任務仍以配合美國行動為主

德國雖然是二戰後第一次派遣部隊進行戰鬥任務，但是費雪強調這不代表未來德國會不經考慮就使用軍事力量，未來德國還是會持續扮演支持與強化聯合國的角色，同時致力於維護人權，而其方式就是強化聯合國的體系與衝突預防機制(Fischer, 2000a:8)。在任務執行上面，德國雖不情願，但仍依賴美國，以科索沃的任務來說，德國的空軍在共 37,000 次的行動中，只出動了 436 次(Heins, 2007:59)。

## 二、德國在任務上考量的模式

整體而言，德國從北約「建立秩序行動」至科索沃「盟軍空襲行動」在任務上的原則就是逐步走向實質干預。在北約「建立秩序行動」時，德國仍強調以文官為主，就算派出部隊，亦以海空部隊為主，陸軍方面主要則為醫療及運輸之用；到了「鷹眼行動」以及「撤出部隊行動」，在「鷹眼行動」純粹以空軍配合極少數的高級文官為主體，而「撤出部隊行動」的任務除了支援查核任務外，還要擔負可能的撤離行動，因此，增加了所謂的「緊急授權」的狀況，也就是說在緊急情況時可以進行戰鬥任務，這已經是向前邁進了一步。

到了科索沃「盟軍空襲行動」，德國強調自己是從頭到尾作為一個地位與負擔相同的伙伴，在意願上面，已經破除了不願意參與戰鬥任務的禁錮，只是在能力上還受到一些限制。

面對空襲行動未達目標，批評聲浪又起的時候，施洛德總理強調因為歷史因素，德國更應該展現其可信賴的能力(reliability)，德國不能自己走自己的路，而費雪則比較「不再戰爭」與「不再種族屠殺」兩個概念，認為因為米洛塞維奇違反兩個，且後者推翻前者(Wittlinger & Larose 2007:488)。

在民眾反應部分，1994年4月中的民調顯示，有60%的德國人在看到電視科索沃阿爾巴尼亞裔的逃難鏡頭後，贊成北約的空襲行動，相對的，只有35%的民眾反對，其中社民黨的選民更高達66%民眾支持、綠黨的選民也有57%支持，但是東德地區的民眾卻有56%的民眾反對空襲行動。而當被問到是否贊成北約派出地面部隊時，則有68%的德國人反對(Friedrich, 2005:96)

另外一項民調亦呈現民意反對德國派出地面部隊的立場，其中有41%民眾認為應該繼續進行空襲行動，34%民眾認為應該停止，而高達80%民眾反對德國派出地面部隊，只有17%民眾表達支持(Lantis, 2002:34)。雖然民意不能扮演決定性的因素，但是多數反對派出地面部隊，確實也對德國在出兵的內涵上有一定程度的影響。

之所以有這樣改變，可以看得出來受到包括政治人物的推動、當地的情勢對歐洲的安全與文明的影響，以及人道主義角色的影響，但是這並不代表德國已經完全轉化成「出兵正常化」，因為面對民意反對派出地面部隊的強烈聲浪，德國的政治人物仍是小心的強調要依案例而定，同時必須強化聯合國的角色，同時，德國也受限於在軍事上必須依賴美國，在任務的內容上還是受到美國的影響，除非本身進行更進一步的軍事改革或裝備的進步，否則這仍會是德國在出兵任務上的主要限制之一。

## 參、德國在重建工作上的原則與模式

接下來討論德國在重建工作上的原則與模式。

### 一、德國在重建工作上的原則

德國在重建工作上的原則可以從外長費雪與國防部長夏平的言論中得到結論，他們都認為從科索沃的事件可以看出幾個重點：(1) 侵害人權與少數權利已



經不再是沒有代價的；（2）歐盟的實質政治意義；（3）俄國與美國的重要性；（4）聯合國的重要性(Plenarprotokoll, 14/43:3562-3563)。

而與費雪較強調歐盟角色的不同，夏平較強調北約的角色，認為透過北約的壓力，可以促使和平協議的達成，同時他也較強調所謂的歐洲價值與歐洲文明化的重要性(Plenarprotokoll, 14/43:3576)。

在重建工作上面，費雪主張這是有風險的和平任務，而國際的安全部署是一種「文明的安全部署」(*zivile Sicherheitspräsenz*)，是伴隨著重建工作的，是為了讓該地區的人民獲得民主自由(Plenarprotokoll, 14/43:3564)。而社民黨的在國防上相當重要的議員、亦是 2002 年開始的國防部長史圖克則提出德國參與重建的五項原則，包括：（1）結束塞爾維亞在科索沃的掌控；（2）塞爾維亞軍隊及警察的立即撤軍；（3）在北約的參與下，部署國際安全部隊；（4）科索沃阿爾巴尼亞裔自由與安全的返回家園；（5）推動政治協商，以確保科索沃阿爾巴尼亞裔在南斯拉夫的架構下能夠自治(Plenarprotokoll, 14/43:3567-3568)。

對於科索沃的未來，德國主張應該在聯合國安理會 1244 號決議的條件下，繼續促進各種族的對話，同時未來科索沃的狀態以及區域安全的架構都必須在其他相關鄰國同意下進行(Fischer, 2000a:6-7)。

## 二、德國在重建工作上的模式

一般而言，重建工作多半以人道為主軸，促進難民回流，並強調恢復該地區的民主與和平，因此德國在重建工作的參與通常沒有太大的阻力，再加上重建工作多半是在聯合國的旗幟下進行，亦符合德國戰略文化與基本外交方針中多邊主義的要求。只是從相關政治人物的說法仍然可以看出兩個重點，首先便是大國的角色在重建過程中仍然重要，相關政治人物仍然強調美國與俄國介入的重要性；其次則是德國內部對於過去所產生的「大西洋主義」與「戴高樂主義」兩派的爭論，仍然存在，具體的事實可以看出外長與國防部長立場的差異，外長較主張以歐盟為主體，但是國防部長則較強調北約的角色，也就是大西洋關係的角色，這項差異並沒有隨著歐洲進一步的整合而消弭。

德國在「科索沃國際安全援助部隊」的參與，根據 Wölfle(2005)的說法還有兩個重大的意義，第一個便是作為領導國家的意義，這是德國在武裝的維和任務當中，第一次擔任領導的角色；第二個意義就是將俄國的軍隊整合至德國的部門當中，也就是將俄國拉回同一艘船上，同時，德國與義大利在 2002 年 11 月 12 日所整合成的德義共同區域，更顯示軍事合作的增強與成功(Wölfle, 2005 : 82)。

## 肆、軍隊的改革與正常化論述的發展

前面我們提到德國在科索沃的出兵行動上，主要的限制便在於軍事力量仍然沒有辦法積極扮演干預的角色，以致於常有心有餘而力不足的情況。另外，則是科索沃的出兵行動代表著德國在政治上已經走向願意完全負擔相關出兵的責任，而這出兵正常化的確立，其中也伴隨著在德國境內正常化論述的過程，以下分別就這兩個部分討論。

### 一、軍隊的改革

1998 年，當時的國防部長夏平提出德國持續在國防預算保持著很低的水平，已經使得德軍是一個沒有效率的「空部隊」(hollow force)，因此主張推動第二階段的軍隊改革。1999 年，共有三份報告分別針對軍隊改革進行建言，其一由德國前總統 Richard von Weizsaecker 組成一個委員會進行研究，其二則是總參謀長 (*Generalinspekteur*) Hans-Peter von Kirchbach 所做的分析，最後則是夏平本身提出來的報告。

根據 Weizsaecker 委員會所提出來的報告指出，希望德國軍隊改革能夠朝向至少能同時進行兩個危機反應的行動，同時希望能夠進一步縮編德軍至 24 萬人，其中 14 萬人是裝備精良，且能與盟邦同時進行危機處理的軍隊 (Longhurst, 2004:106)；而 Von Kirchbach 的報告中，則認為德軍的主要任務還是領土與盟邦區域的防衛，與 Weizsaecker 報告相同，都主張徵兵制與增加國防預算的重要性。

政府在委員會進行的同時，又於 2000 年 6 月出版「未來的德軍」(*Ein Bundeswehr für die Zukunft*)一書，該書主張未來德軍應該由境外任務扮演主導角色，在約 25 萬的德軍中，有 15 萬人是做為部署需要的部隊(*Einsatzkräfte*)，其他則作為基本防衛部隊(*militärische Grundorganisation*)，在部署部隊中，應該有 8

萬人可以隨時且立即的部署，並可以允許最高達一年內達 5 萬人的大規模行動，或者在兩個中型規模行動中各自部署 1 萬人(Martinsen, 2005:41)。

國防部長夏平最後提出來的報告亦主張德軍應能夠作為一個「歐洲區域的軍隊」(Europe-capable Force)，增加德國軍隊能力，使其能夠進行早期偵察、機動性、彈性並能與盟邦相互支援的軍隊(Longhurst, 2004:108)。不過，在 Oskar Lafontaine 擔任財長時，國防部長夏平的軍隊改革計畫還受到財政上的支持，但是當新的財長 Hans Eichel 繼任後便不再支持，也使得國防部長夏平與施洛德的關係變壞(Martinsen, 2005:39)。

國防部長夏平的改革政策最後並沒有成功，便由史圖克繼任，雖然史圖克並沒有處理過軍事與安全政策的經驗，被視為是過渡部長，但是由於從「穩定部隊」到「科索沃國際安全援助部隊」以來的行動中，顯示德國軍隊在持續力與人員流動上確實有問題，在 2002 年的官方報告中，便指出因為這些問題，將影響士兵士氣，而且人員不足、訓練不足且裝備亦不足的狀況，也會使德軍產生與其他國家軍隊合作上的困難。因此，施洛德總理是確實希望推動軍隊改革的(Martinsen, 2005:42)。

費雪在 2002 年第 36 屆慕尼黑安全政策會議中提到，因為科索沃的出兵行動中，主要還是由美軍來負擔軍事風險，證明了歐洲各國的無能，也因此強調 ESDP 是有必要的；他認為德國要扮演的角色就是協調者的角色，協調各方的差異性，同時仍強調美國的持續存在對德國而言仍是有根本利益的(Fischer, 2000a)

## 二、正常化論述的發展

正常化的論述在這段期間逐漸被修改成德國有道德責任，應使用武力以避免獨裁與種族滅絕(Wittlinger & Larose 2007:486)，德國前外長金克爾曾將塞爾維亞與納粹進行比較，認為阻止罪惡，是一種責任，同時，後來的施洛德總理也主張，納粹德國過去在巴爾幹半島犯了罪，但不代表因此民主德國就要忍受其他犯罪(Wittlinger & Larose 2007:487)。1999 年 2 月 Rombouillet 會議失敗後，相關的政治共識更加強烈，施洛德總理主張，如果德國幫助避免新的屠殺，將在某種程度上可以減輕在歷史上的罪惡(Wittlinger & Larose 2007:487)。

同時，正常化政策在施洛德總理的時代發展成內在與哲學上的討論，並有不同面向的發展，也就是不再像柯爾總理時期那樣避談出兵政策正常化或作為外交工具的說法了。施洛德總理亦明顯喜好「中級強權」(*Mittelmacht*)的概念，這樣子的概念也被其他德國外交政策的學者或政治人物所主張，包括 Egon Bahr 及 Gregor Schöllgen 都是採取此一看法，如 Egon Bahr 在其 2003 年一書中便強調正常化的德國政策為支持歐洲整合，且不應再無條件的跟隨美國(Buras & Longhurst, 2004: 227)。

至於內在與哲學上的發展，最著名的便是所謂的 Walser-Bubis 辯論與「受害者的辯論」(*Opferdebatte*)兩個項目。Martin Walser 於 1998 年得到諾貝爾獎，他在 1998 年 10 月 11 日演講中批評德國公共辯論中將 Auschwitz 集中營的事件工具化，抱怨說所謂的良知的公共行動是象徵性的，他對照 Hannah Arendt 的「惡的平庸」(*banality of evil*)，提出了所謂的「善的平庸」(*banality of good*)，因此受到猶太人社群主席 Ignatz Bubis 批評其為「知識上的縱火犯」(*intellectual arsonists*)，也開啟了所謂的 Walser-Bubis 辯論。除此之外，正常化也與國家及民主概念相連結，施洛德總理在社民黨四十七週年慶時還邀請 Walser 談論「國家、愛國主義與民主文化」，便強調國家的正常化的重要性(Buras & Longhurst, 2004: 222-223)。

而除了 Walser-Bubis 辯論外，還有一個與正常化有關的便是「受害者的辯論」，這個辯論的形成主要是有一派的人認為德國人需要的是一個完整的歷史，而非只有德國人犯罪這一個層面，其所提出來的理由可以表現在三個面向：第一、東德在蘇聯軍隊統治期間也受到殘暴與恐怖統治；第二、二戰中德國在 Dresden 與 Hamburg 等地所遭到的轟炸，也造成許多的悲劇；第三、德國被併入波蘭與捷克的土地過程，如 Guenter Grass 於 2002 年出版的小說中所描述的，當時德國船隻遭到俄國的潛艇攻擊，造成了船上約 9,000 名難民沈沒(Buras & Longhurst, 2004: 225)。由此可以說德國雖然是加害者，但是也有受害，因此，推動正常化亦要推動歷史的正常化以及破除過去德國因為歷史因素所產生的限制，包括在出兵政策上的限制。

出兵正常化的政策之研擬，其實是一個長時間的狀態，並不代表某一個階段開始就有出兵正常化政策，而後就出兵正常化了，相反的，這是一個逐步的過程，而慢慢的走向完全的出兵正常化，因此，社民黨外交專家 Hans-Ulrich Klose 才會

主張直到今日，德國還是沒有完全的正常化，因為只有在德國沒有負擔的派出戰鬥部隊(也就是地面部隊的派遣)而且順利運行，才是正常化那天的來臨(Löffmann, 2008:45)。

綜合前述，吾人可以從德國出兵科索沃的過程及參與重建發現到德國出兵政策的漸進過程，也可以說是一種正常化過程。不論內在或外在因素，充分顯示德國深受自身歷史因素、國家利益、國際壓力及定位的影響，民意及政黨的走向，再加上國際法與多邊主義的考量都是一種「近鄉情怯」的心情，害怕國人厭戰心理的反對，也害怕引起鄰國對德國軍事行動的猜疑，縱然人道主義的關懷及難民的威脅讓德國不能袖手旁觀，可是前面的理由從德國政府在出兵與否的決策上，顯得戰戰兢兢。最後，他們終於一步一步的走出陰影，隨著自己定位為中級強權，不論左派或右派政府都以此一指標來決定國家利益、國家定位及軍事準備與改革的規模。因此，德國政府及菁英的思考及辯論模式，可以看到現實主義、自由制度主義，甚至是社會建構主義的痕跡。





## 第三章 德國在阿富汗的出兵行動

本章探討德國在阿富汗的出兵行動。如同第二章的分類，第一節我們將探討出兵政策的醞釀期，第二節則探討德國出兵政策的確立，第三節討論出兵政策的內涵，最後則探討德國在阿富汗出兵政策上的原則與限制。

### 第一節 阿富汗出兵政策的醞釀

阿富汗的出兵政策可以分為三個主要部分：第一個部分是在 911 攻擊事件後所引發的反恐行動以及對於阿富汗的出兵；第二個部分則是在攻擊結束後的重建上的出兵行動；第三個部分則是之後延長重建任務的討論。本文將從這三個面向分別討論：

#### 壹、反恐行動的醞釀

就在 911 恐怖攻擊發生後的隔天，聯合國安理會通過第 1368 號決議，表示安理會將根據聯合國憲章規定的職責，採取一切必要步驟，以因應 2001 年 9 月 11 日發生的恐怖主義攻擊，並且打擊一切形式的恐怖主義（S/RES/1368）。9 月 28 日，安理會又再次通過 1373 號決議，強調恐怖攻擊對國際和平的威脅，並授權各國依照聯合國憲章第七章，採取行動，以防止和制止資助恐怖主義行為（S/RES/1373）。

而作為受害者的美國，布希總統則明確指出 911 事件本身就是戰爭的形式。作為美國盟邦的歐盟會員國亦普遍將 911 的攻擊視為是對文明世界、自由民主規範的威脅，歐洲理事會更將反恐行動升高為歐盟的優先目標。

國際上對於反恐上的合作，還包括 9 月 20 日在布魯塞爾以及 10 月 19 日在日內瓦舉行的所舉行的歐洲委員會，皆討論有關反恐的合作，具體內容包括司法上的互助、警察與情治單位的合作、財政以及邊境上的合作(EU Council, 2001)。同時還有在 10 月初舉行的 G7 會議，也討論了關於在預防恐怖份子洗錢以及監控其金錢流動的行動計畫。

在德國內部方面，施洛德總理在 2001 年 9 月 19 日對聯邦議會的演說中指出，恐怖主義將會導致歐洲的相關規範受到威脅，他強調德國準備好接受包括軍事在內的風險，不過不會是軍事冒險、更不是對個別國家、伊斯蘭教或特定宗教的戰爭(Wagnsson, 2008:49; Plenarprotokoll, 14/187:18302-3)。同時，聯邦議會亦以 565 票對 40 票通過聯邦議會第 6920 號決議案，表達對美國人民一致性的支持，並表達將在聯合國安理會 1368 號決議與呼籲下，支持美國與盟邦後續的反恐行動(Drucksache, 14/6920)。

同日，施洛德總理在聯邦議會中還提到：「我們希望能發展一個綜合性的反恐計畫，這個計畫除了在安全事務上的合作外，也必須建立在政治、經濟與文化合作上面」(Wagnsson, 2008:55)。Dieter Stöckmann 將軍也指出：「我們德國人....在冷戰期間享受了聯盟最大的利益與保護，因此特別有責任....表現對聯盟的團結一致，而非只是嘴上說說」(Rauch, 2006:213)。2001 年 10 月 4 日北約理事會第一次根據「北大西洋公約」第 5 條，授權美國從 2001 年 10 月 7 日所開始的「持久自由行動」。美國也在 10 月 7 日開始，正式宣布採取軍事行動對抗賓拉登的恐怖主義網絡以及在阿富汗的塔利班政權。

2001 年 10 月 11 日，施洛德總理進一步針對「持久自由行動」提出說明，他表示：「在這樣的情況下，德國要表達與其他國家的團結與負責任的態度，而這樣的團結不能夠嘴巴說說而已...這是對整體人類的一個責任」(Löfflmann, 2008:56-57)；在他的演說當中，有幾個重點：

- 一、軍事行動也非盟邦所願意，而且軍事行動是對抗恐怖主義、而非對特定國家或人民發動戰爭，更不是針對伊斯蘭世界；
- 二、跨國的合作，包括警察合作及恐怖分子的財務網絡等各方面的跨國合作監控；
- 三、保障全世界所共有的價值，包括自由、團結、安全及正義；
- 四、國際法與國際組織的規約，包括聯合國安理會的決議與符合「北大西洋公約」第五條的規範；
- 五、廣泛安全的重視，包括物質安全、社會安全與法制安全，這些在巴爾幹的出兵政策中已經得到驗證(Bundesregierung, 2001; Plenarprotokoll, 14/192)。

在歐洲層次的合作上，德國也與法國口徑一致，進行合作。德法兩國主張僅僅將「正確的」歐洲規範擴散或適用是不夠的，還需要一個改革且正義的世界秩



序。兩國同樣強調應該透過聯合國途徑，以多邊的方式解決全球恐怖主義的威脅，並主張歐盟可以扮演「穩定的出口者」(exporter of stability)的角色(Wagnsson, 2008:51)。他們同時關心恐怖主義的根源因素(root causes)，還包括區域衝突、貧窮與低度開發等問題。歐盟對外關係總署署長 Chris Patten 更曾經將恐怖主義連結「全球化的黑暗面」(the dark side of globalization)，費雪在 2001 年 10 月 11 日聯邦議會報告及 11 月 12 日對聯合國大會演說中，也呼應這樣的看法，強調面對恐怖主義，應該採取更宏觀的角度，建立一個新的且更具人性的世界秩序(Wagnsson, 2008:52)。

以美國為主，針對阿富汗所發動的攻擊可以分為幾個階段：第一階段、空襲行動(2001 年 10 月 7 日至 20 日)：在這段時間主要由美英部隊對阿富汗重要城鎮及戰略目標進行轟炸，10 日開始，空襲重點轉為低空攻擊，主要針對塔利班及蓋達組織地面部隊的搜索及破壞；第二階段、地面攻擊(10 月 20 日至 11 月初)：從 19 日深夜起，美軍特種部隊便發動首次地面襲擊，10 月底，相關盟國相繼參戰，並開始派遣更多的地面部隊，同時在南方與反塔勢力保持接觸，不過塔利班仍掌控 70% 的領土；第三階段、戰略進攻(11 月 5 日至 12 月 16 日)：首先針對北部地區進行攻擊，而後攻佔首都喀布爾，在美軍逐步進逼下，逐步進展至東部地區以西部重鎮等地(楊光，2004:7-8)。

## 貳、重建任務的醞釀

隨著戰事告一個段落，各國代表於 2001 年 11 月 27 日至 12 月 5 日，在波昂舉行了阿富汗的重建會議，會議由聯合國召集阿富汗各派政治力量共 32 名代表出席會議，其他還有聯合國代表團、五個常任理事國、巴基斯坦和伊朗等鄰國、歐盟、日本、加拿大、土耳其、印度等共 19 個國家和地區的代表<sup>48</sup>共同參與。而根據會議結果，聯合國安理會並通過第 1386 號決議成立「國際安全援助部隊」(ISAF)，並於 2001 年 12 月 20 日正式成立(Löffmann, 2008:17)，其首要使命

---

<sup>48</sup> 相關會議結論請參照本論文附錄。

是維護阿富汗的和平與穩定，確保喀布爾等大城市社會治安；其次是訓練阿富汗軍事和安全人員，並給予阿富汗軍事技術援助（楊光，2004:13）。

施洛德總理在 2001 年 12 月 22 日表示，波昂的重建會議證明了軍事行動與政治解決途徑是可以並行的，而完全的參與（亦即包括軍事行動）是團結的表現，他主張應該根據聯合國憲章第七章而非第六章來出兵，而聯合國安理會也同意這樣的作法(Plenarprotokoll, 14/210:20823)，根據聯合國憲章第七章採取行動，並按照「波昂協定」中附件一的設想，授權成立「阿富汗國際安全援助部隊」，為期 6 個月，以協助阿富汗臨時當局在喀布爾及其周圍地區維持安全，以使阿富汗臨時當局以及聯合國人員能夠在安全環境中工作（S/RES/1386）。

不過，在德國的貢獻上面，雖然總理強調完全的參與是德國對盟邦團結的表現，當時德國國防部長夏平卻於 2001 年 12 月 21 日明確指出德國現階段沒有能力擔任領導國家一職，因為德國已經在馬其頓行動中擔任領導國家(Bundesregierung, 2002e)。

雖然在軍事上面採取保守的態度，在經濟上以及其他非軍事協助上，德國仍積極的做出貢獻。2002 年 1 月 21 日，各國在東京舉行阿富汗重建會議，會中德國代表，也就是經濟合作與發展部部長 Heidemarie Wieczorek-Zeul 表示，德國在阿富汗的重建上已經準備好要積極的貢獻，並將會積極促進阿富汗市民社會的發展，以及永續且長期的促進阿富汗在健康、基礎教育以及法制等方面的發展。德國在 2001 年就已經貢獻超過 5,000 萬歐元，2002 年更貢獻 8,000 萬歐元，長期來看，從 2002 年至 2005 年四年內，德國預計將貢獻 3 億 2,000 萬歐元的援助(BMZ, 2002)。

同時，德國政府也在聯合國及臨時政府的要求之下，承諾扮演重建阿富汗警力的領導角色，並提供額外的 1,000 萬歐元作為立即協助警力在裝備及教育上的工作(Bundesregierung, 2002d)

### 參、「阿富汗國際安全援助部隊」任務的延長

「阿富汗國際安全援助部隊」的任務歷經多次的延長，大致分述如下：

#### 一、第一次延長（2002 年 6 月至 12 月）

由於原先授權的「阿富汗國際安全援助部隊」任務即將在 2002 年 6 月 20 日到期，5 月 23 日聯合國安理會通過第 1413 號決議，除了感謝英國在組織和指揮「阿富汗國際安全援助部隊」方面發揮領導作用之外，並歡迎土耳其擔任接下來的領導任務<sup>49</sup>。同時，決定將第 1386（2001）號決議規定的「阿富汗國際安全援助部隊」的授權從 2002 年 6 月 20 日起延長六個月，並籲請會員國向國際安全援助部隊提供人員、裝備和其他資源，並依照第 1386（2001）號決議設立的信託基金捐款(S/RES/1413)。德國聯邦議會也通過一個上限為 1,200 人的決議。

對於是否願意接受德國士兵擴大任務內容到其他區域，當時的國防部長史圖克是反對的，他在 2002 年 9 月 10 日接受 Deutschlandfunk 訪問時指出，要擴大任務範圍必須經過聯邦議會同意，但是事實上他已經跟阿富汗的總統 Karsai 提過，德國士兵的風險目前在喀布爾就已經不低，而在其他區域的風險遠比目前在喀布爾附近來的高，因此，德國不打算接受擴大任務範圍。同時，如果要進一步的擴大範圍，是需要很多的外國軍隊在阿富汗駐紮，他指出，這也不是阿富汗政府所想要的。針對記者問他是否即便美國要求，德國還是不願意參與擴大行動，史圖克斬釘截鐵的表達不會(Deutschlandfunk, 2002)。

國防部長史圖克與荷蘭的國防部長共同在 2002 年 9 月 24 日於華沙所舉行的北約國防部長級會議時提出，德國與荷蘭願意共同擔任接替在土耳其之後的「阿富汗國際安全援助部隊」領導國。政府發言人 Uwe-Karsten Heye 則表示，阿富汗的情況仍然危險，因此需要各國更長期的部署保護軍隊(Bundesregierung, 2002f)。而聯邦議會則在 2001 年 12 月 22 日通過此案。

## 二、第二次延長(2002 年 12 月至 2003 年 11 月)

---

<sup>49</sup>土耳其外交部長 2002 年 5 月 7 日給秘書長的信 (S/2002/568) 中表示願意承擔指揮「阿富汗國際安全援助部隊」的領導任務。

2002 年 11 月 27 日聯合國安理會通過第 1444 號決議，將「阿富汗國際安全援助部隊」的指揮權從土耳其轉移至德國與荷蘭共同領導<sup>50</sup>，並決定將「阿富汗國際安全援助部隊」的授權從 2002 年 12 月 20 日起延長一年(S/RES/1444)。

「阿富汗國際安全援助部隊」的核心任務仍將是按波昂協定附件一的內涵，協助阿富汗政府維持喀布爾及周圍地區的安全，而維持阿富汗全國的安全及法律和秩序的職責仍由阿富汗自己承擔。「阿富汗國際安全援助部隊」並將與美國中央指揮部密切協調，以避免「阿富汗國際安全援助部隊」與「持久自由行動」之間發生衝突。同時亦將保留由美國中央指揮部、阿富汗政府和「阿富汗國際安全援助部隊」為處理業務問題而派代表組成的聯合協調機構（S/2002/1296）。

在2003年8月由北約接管任務，並開始討論任務擴大的問題，同時，這段時間也是美國與德國因為伊拉克出兵問題鬧得不可開交之後，逐步走向修復關係的時期。2003年8月8日美國總統布希在德州表示：「雖然德國已經交出在「阿富汗國際安全援助部隊」的領導權，但是德國在阿富汗扮演相當重要的角色，美國亦表示感謝；隨著北約的發展，德國將會負擔很大的責任(big responsibility)，美國非常感謝德國的參與」(German Embassy, Washington, 2003a)。對此，施洛德總理表示滿意，認為這顯示德國的承諾是有意義的，也是對在阿富汗的相關人員的一種肯定(German Embassy, Washington, 2003b)。

不過，2003 年 8 月 12 日，國防部公佈對國防部長史圖克所訪問的內容，仍顯現兩國之間的歧見仍是存在的。其中史圖克提到，德國希望能夠擴大重建部隊的數目，德國與美國在許多地方仍有歧見，包括在伊拉克，但是他指出德國沒有任何理由當美國「可愛的小孩」(*bei den Amerikanern lieb Kind zu machen*)，他更強調，德國的目標是與法國一起加強北約的角色。但是在阿富汗人民的要求之下，德國有必要延長任務，以協助阿富汗人民(Bundesverteidigungsministerium, 2003)。施洛德總理也在柏林對記者強調，他衷心的請各界不要只將問題的焦點放在軍事層面，穩定的民主需要經濟與社會的發展以及安全的配合，德國在擴大任務上，

---

<sup>50</sup>德國外交部長和荷蘭外交部長 2002 年 11 月 21 日給秘書長的聯名信（S/2002/1296，附件），其中表示德國和荷蘭願意接替土耳其共同承擔指揮「阿富汗國際安全援助部隊」的領導任務，並預期在適當時候有國家願意接替德國與荷蘭領導該部隊。

還有一個重點就是協助阿富汗的國家建立，因此才要將任務擴大到喀布爾以外的地區(Bundesregierung, 2003a)。

### 三、第三次延長(2003 年 10 月至 2004 年 10 月)

聯合國安理會於 2003 年 10 月 13 日通過第 1510 號決議，表示根據 2001 年 12 月 20 日第 1386 (2001) 號、2002 年 5 月 23 日第 1413 (2002) 號和 2002 年 11 月 27 日第 1444 (2002) 號決議，重申對阿富汗主權、獨立、領土完整和民族團結的堅定承諾。

同時強調必須將阿富汗中央政府的權力擴展到阿富汗所有地區，使所有武裝派別全面解除武裝、復員和重返社會，以及進行安全部門改革，包括重新組建新的阿富汗國家軍隊和警察的重要性，有鑑於阿富汗外交部長 2003 年 10 月 10 日 (S/2003/986, 附件) 請求「阿富汗國際安全援助部隊」在喀布爾以外的地區提供援助，同時，北約在 2003 年 10 月 6 日給聯合國秘書長的信 (S/2003/970) 中亦表示可能擴大國際安全援助部隊的任務，安理會決議與阿富汗過渡當局及其後續機構進行協商，確保充分執行「阿富汗國際安全援助部隊」的任務，並根據聯合國憲章第七章，授權擴大「阿富汗國際安全援助部隊」的任務，讓它在資源允許情況下資助阿富汗過渡當局及其後續機構在喀布爾及其周圍以外的阿富汗各地區維持安全，以便阿富汗當局以及特別是參與重建和人道主義工作的聯合國人員和其它國際文職人員能夠在安全環境中工作，並為支持波昂協定而執行任務者提供安全援助，同時授權相關任務時間延長一年(S/RES/1510)。

為了任務的擴大與延長案，德國政府在 10 月 15 日提案決議擴大參與相關任務，德國的軍隊將在喀布爾及 Kunduz 區域<sup>51</sup>進行任務，同時，德國軍隊可以機動性的在有限的時間內，協助其他區域的行動(Drucksache 15/1700,1806)，根據提案，德國將派出 2,250 名士兵，其中有 450 名是在 Kunduz 執行任務。

德國於 2004 年 3 月 31 日及 4 月 1 日，作為阿富汗會議的地主國，會中得到下列結論：(1) 在阿富汗安全與武裝部隊建構完成且操作順利前，「阿富汗國際

---

<sup>51</sup> 該區域包括 Kunduz、Badakshan、Baghlan 及 Takhar 各省。

安全援助部隊」及「持久自由行動」仍會持續部署；(2) 國際社會將持續透過省級重建隊 (Provincial Reconstruction Team, PRT) 來協助阿富汗的重建與穩定；(3) 有必要在 2004 年 6 月之前完成第一階段的裁武及整合計畫；(4) 完全的建立法治與持續運作的司法系統；(5) 減少鴉片的種植及走私對國際社會的威脅；(6) 持續的捐獻對於阿富汗的重建仍是必要的；(7) 北約也承諾會在 2004 年夏天前擴增 5 個「阿富汗國際安全援助部隊」任務中的「省級重建隊」任務 (Berlin Declaration, 1.April, 2004)

#### 四、第四次延長(2004 年 10 月至 2005 年 10 月)

2004 年 9 月 17 日聯合國安理會通過第 1563 號決議，強調將中央政府的權力擴展到阿富汗所有地區，舉行自由公平的選舉，使所有武裝派別全面解除武裝、復員和重返社會，改革司法部門，改革安全部門(包括重新組建阿富汗國家軍隊和警察)，以及打擊毒品貿易和生產等多項工作的重要性，並確認在國際社會幫助下已在這些領域和其他領域取得的一些進展。同時，歡迎北約進一步協助成立省級重建隊，並歡迎「阿富汗國際安全援助部隊」和「持久自由行動」隨時準備協助確保全國選舉的舉行順利，由於阿富汗情勢對國際社會仍有威脅，因此決定將「阿富汗國際安全援助部隊」的授權，自 2004 年 10 月 13 日起，延長 12 個月 (S/RES/1563)。

在「阿富汗國際安全援助部隊」任務上，2004 年 10 月，北約將人數擴增至 10,000 人，而其中有 2,100 人為德軍，是主力部隊，2003 年 10 月，聯邦議會同意派出「省級重建隊」，派駐約 450 人於阿富汗北邊的 Kunduz，而 2004 年 7 月第二次部署於 Feyzabad，約計 2,250 人部署於此(Maull, 2006:82)。

2004 年 10 月 8 日聯合國安理會通過 1566 號決議，要求各國持續針對對抗國際恐怖主義進行合作(S/RES/1566)，而德國內閣也在 10 月 27 日決議，將持續提供上限為 3,100 名的士兵協助任務(Plenarprotokoll, 15/139:12783)。

#### 五、第五次延長(2005 年 10 月至 2006 年 10 月)

2005 年 9 月 13 日聯合國安理會通過第 1623 號決議，表示欣見北約的帶頭國家承諾成立更多的「省級重建隊」，也肯定「阿富汗國際安全援助部隊」和「持

久自由行動」在協助確保舉行全國選舉方面發揮作用。2005 年 9 月 18 日，在聯邦議會選舉及各省議會的選舉順利完成後，過去「波昂協議」的內容大致已經獲得實踐 (Drucksache, 15/5996:5)。而在「阿富汗國際安全援助部隊」的指揮權上，則由土耳其轉移至義大利，並決定決議將「阿富汗國際安全援助部隊」的授權，自 2005 年 10 月 13 日起，延長 12 個月(S/RES/1623)。

2006 年 2 月 15 日聯合國安理會通過第 1659 號決議，確認各種挑戰彼此關聯，並申明安全、施政和發展方面的持續進展相輔相成。同時，強調仍然必須打擊恐怖主義和毒品威脅，主張區域合作是促進阿富汗安全與發展的有效途徑。

對於 2006 年 1 月 31 日在倫敦啟動「阿富汗協定」(Afghanistan Compact)，聯合國安理會認可「阿富汗協定」及其各附件，認為它們提供了阿富汗政府和國際社會之間伙伴關係的框架；同時強調聯合國在阿富汗發揮著公正的核心作用，包括協調為實施該契約作出的努力；期待早日成立由阿富汗政府和聯合國共同主持的協調和監測聯合委員會，並在其下設一個秘書處為其提供支持。

聯合國安理會同時表示樂見阿富汗政府提出「阿富汗暫訂國家發展戰略」(簡稱暫訂發展戰略)，倫敦會議與會者作出政治、安全和財政方面的承諾；注意到供執行「暫訂發展戰略」之用的財政援助已達到 105 億美元；還注意到阿富汗政府打算透過巴黎俱樂部尋求減免債務；而鴉片種植、生產和販運對阿富汗安全、發展和施政以及對區域和國際社會都構成危險，因此，對於阿富汗政府在倫敦會議上提出了修訂的國家毒品管制戰略，並鼓勵國際社會透過向禁毒信託基金捐款等途徑，進一步支持該戰略中確定的相關優先工作等方面表示支持。聯合國安理會並確認北約繼續承諾領導「阿富汗國際安全援助部隊」，北約並通過了訂正行動計劃，使「阿富汗國際安全援助部隊」能夠在阿富汗全境繼續擴大行動範圍，在行動上與「持久自由行動」進行更密切的合作，並在能力範圍內協助阿富汗安全部隊進行軍事方面的訓練和行動部署(S/RES/1659)。

## 六、第六次延長及之後(2006 年 10 月及之後)

2006 年 9 月 12 日聯合國安理會通過第 1707 號決議，表示支持阿富汗安全部隊在「阿富汗國際安全援助部隊」和「持久自由行動」的協助下，促進阿富汗境內的安全，建立阿富汗安全部隊的能力，並樂見「阿富汗國際安全援助部隊」的

部署範圍已從 2006 年 7 月 31 日起擴展至阿富汗南部，且計劃進一步擴展至阿富汗東部。同時，聯合國安理會亦決定將「阿富汗國際安全援助部隊」的授權，自 2006 年 10 月 13 日起，延長 12 個月(S/RES/1707)。

2006 年 10 月的 Mendusa 任務中，北約的「阿富汗國際安全援助部隊」總部便多次要求德軍參與南方的軍事行動，而在 2006 年 12 月北約的 Riga 高峰會中，德方也進一步的同意強化參與。同月，北約要求德國提供具有偵察能力的旋風式戰機參與「阿富汗國際安全援助部隊」任務，以取代英國 Harrier 戰機撤離的空隙 (Operation Achilles)(Löfflmann, 2008 : 37)，2007 年 2 月 7 日，政府提案至 2007 年 10 月 13 日為止，在「阿富汗國際安全援助部隊」任務的全區中，派出約 500 名人員參與執行相關監控與偵察的任務(Drucksache, 16/4298)。

北約於 2007 年 4 月的魁北克會議中，加拿大與英國代表對德國大加抨擊，而作為美國在歐洲最高層級的外交官，也就是歐洲及歐亞事務局的國務院助理國務卿 Daniel Fried 也指出，德國如果要表達其對盟邦的一致與團結，應該要排除一些障礙(Löfflmann, 2008 : 26)。

在國際的壓力之下，德國聯邦議會在 2007 年 3 月 9 日授權同意派遣旋風式戰機與 500 名人員參與任務，而與之前最大的不同是，任務將以全阿富汗為範圍，而該任務直接隸屬在喀布爾的總部，由北約指揮(Löfflmann, 2008 : 38)。之後包括 2008 年之後的延長案，大致上都維持著多數通過的情形，為避免重複及篇幅限制，便不再贅述。

## 第二節 阿富汗出兵政策的確立

本節亦將根據第一節的分類，說明阿富汗出兵政策在幾個不同階段的確立：

### 壹、反恐行動上出兵政策的確立

#### 一、執政聯盟的主張

##### (一) 德國參與的重要性

2001 年 11 月 6 日，施洛德總理宣布德國將派遣 3,900 名德軍協助進行反恐任務，並強調聯合國安理會第 1368 號決議中也譴責恐怖主義並承認自衛權，內閣也



在 11 月 7 日決議將派遣最多達 3,900 人的部隊，參與「持久自由行動」，並在聯邦議會的監督與授權之下，暫以一年為限(Plenarprotokoll, 14/198:19283-19287)。

施洛德總理在 11 月 8 日向聯邦議會報告中，更進一步的提出，相關恐怖主義的活動已經挑戰了德國基本法的精神，同時他也主張，所謂聯盟的團結不能只有單向，德國也不是只有參與軍事行動，更重要的是人道救援的部份；再者，即便是軍事行動也不是只有德國參與，過去聯合國與美國對德國的自由與完整做出了很大的貢獻，因此，現在德國應該用實際的行動來支持(Plenarprotokoll, 14/198)。

德國的外長費雪在 2001 年 11 月 8 日對聯邦議會報告與 11 月 12 日對聯合國大會演說中主張，歐洲面臨一個能夠利用預防性的、非軍事的政策，以推動第三世界國家和平並解決問題的機會(Wagnsson, 2008:49)。在 11 月 8 日的聯邦議會報告中，他則舉出了德國應該參與行動的理由包括：

- (1) 聯合國決議與符合「北大西洋公約」，包括 1368 及 1373 決議都表示恐怖主義對世界和平的威脅；
- (2) 美國的因素：作為德國最重要的盟邦遭受攻擊，德國沒有不幫忙的理由；
- (3) 歐洲及世界安全：沒有出兵將會對歐洲及世界安全造成「致命的錯誤」(fataler Fehler)；
- (4) 對阿富汗人民的人道協助。他並主張武力仍是最終手段，重點還是預防性的措施與強化聯合國的角色(Plenarprotokoll, 14/198:19293-19296)。

國防部長夏平則呼應這樣的說法，強調若不參加出兵行動將會影響德國對美國、北約及歐盟的影響力(Plenarprotokoll, 14/198:19299)。當時的外交部政務次長 Ludger Volmer 在 2001 年 11 月 12 日對 Ruhr Political Forum 演說中也提到，911 事件可以說提供了國際共同合作對抗貧窮的新契機(Wagnsson, 2008:52)。

## (二) 信任投票的提出

為表示對此法案的強調與確保過關，施洛德總理還提出「信任投票」(Vertrauensfrage)。11 月 16 日聯邦議會進行辯論，此次信任投票的辯論有兩個主題，一個就是德國是否應該派遣 3,900 人協助阿富汗的行動，其二便是紅綠聯盟是否應該繼續執政，而施洛德總理將兩個議題結合成一次性投票(Erb, 2003:198)。施洛德總理強調，透過聯邦議會多數來同意該項議案是相當重要的，這樣可以表

示德國的團結與負責任，不但可以為阿富汗帶來和平，還可以在人道的原則下重建阿富汗(Buras & Longhurst, 2004: 233)。

在 2001 年 11 月 16 日聯邦議會大辯論中，施洛德總理強調，德國應該展現其支援部署的意願與能力，同時，德國應該作為一個可以信賴的盟邦，阿富汗的出兵行動，並非是侵略戰爭(Longhurst, 2004:85)，他並提出 1 億元馬克的人道救援方案以及 1 億 6000 萬馬克的重建計畫，同時強調所謂的團結，亦包括適當的軍事準備 (*die Bereitstellung geeigneter militärischer Fähigkeiten*) (Plenarprotokoll, 14/202:19857)。社民黨的史圖克也表示對美國的支持是審慎考量且正當的(*maßvoll, besonnen und verantwortbar*)，他並保證德國軍隊主要是協助人道行動的角色 (Plenarprotokoll, 14/202:19864)。

## 二、反對陣營的主張

反對黨雖然支持該項出兵案，但是還是對施洛德總理提出譴責，基民黨表示該黨本來就支持議案，政府根本就不需要提出信任投票，同時，Rupert Scholz 認為當初聯邦憲法法院的判決只有指出應該由聯邦議會授權，但是卻沒有召回權 (*Rückholrechts*)，故提出所謂的「情勢變遷條款」(*clausula rebus sic stantibus*)，認為政府應在六個月後重新提交法案至聯邦議會，而當情勢變遷時，聯邦議會可以提出修正(Plenarprotokoll, 14/202:19865)，不過社民黨認為此主張與這次辯論案無涉，不擬討論。

基民黨發言人 Friedrich Merz 主張，本次信任投票表示「紅綠聯盟」已經無法有效執政，並且譴責「反美」的聲浪，自民黨的 Wolfgang Gerhardt 也表示附議，認為「紅綠聯盟」只是利用此一機會來模糊其經濟上的表現；民社黨的 Roland Claus 則擔心美國的反擊會造成西方國家與伊斯蘭世界的衝突。而綠黨及一些社民黨內部的反對者則認為施洛德總理只是為了拯救政府而強迫其選擇戰爭(Buras & Longhurst, 2004: 234)。

外長費雪則回應說，德國不能夠當機會主義式的和平主義者，出兵行動皆為預防性的措施，且符合人道的原則(Plenarprotokoll, 14/202:19878)，Steffi Lemke 則代表綠黨中的八名反戰人士回應，這八名反戰人士最後一半投下反對票、一半投下贊成票，也促成了議案以 336 票對 326 票過關。有趣的是，許多贊成者用書

面表示贊成，其理由是支持政府，但表示仍擔心軍事干預；而反對者則表示仍支持軍事行動，但是反對信任投票(Erb, 2003: 199-202)。

### 三、後續的發展

之後「持久自由行動」的延長案與「阿富汗國際安全援助部隊」延長案的討論案皆有密切的關連性，比方說在「阿富汗國際安全援助部隊」第二次延長案討論之前，首先開始的是針對「持久自由行動」延長案的討論，2002年11月6日政府提案希望能夠從11月15日開始再次授權「持久自由行動」12個月，其所提出來的主要原因是因為包括在2002年4月11日發生在突尼西亞 Djerba 的攻擊事件造成14個德國人死亡以及恐怖份子在葉門海岸對法國 Limburg 坦克的攻擊等，都顯示恐怖主義的威脅仍存在，加上蓋達組織一再威脅要攻擊美國與歐洲，甚至德國；因此，對抗恐怖主義仍有必要性。

2002年11月7日，反對黨自民黨的 Günther Friedrich Nolting 表示對抗恐怖主義仍要持續，但指出德國的軍隊裝備不如其他國家，是否可以耐的住在非洲角等出兵行動的高溫，令人質疑(Plenarprotokoll, 15/8:385)。

2002年11月15日，費雪指出，安全問題是有優先性的，對他而言，第一優先為對抗國際恐怖主義；第二，則為解決區域衝突，包括印度與巴基斯坦、近東地區及高加索等地區的問題；也因此，這也是德國政府希望延長在「持久自由行動」的授權卻反對對伊拉克出兵的原因(Plenarprotokoll, 15/11:653)。最後，在各政黨沒有反對的情況，該延長案以573人同意、11人反對、5人棄權的情況下過關。

2005年，在討論反恐議題時，國防部長史圖克強調軍事手段絕非第一選項，在士兵之前還應該有外交官、政府部門協助各地發展的官員、非政府組織以及人權專家等積極合作(Plenarprotokoll, 16/2:42)。由於聯合國安理會在2005年9月13日通過1623號決議，以繼續打擊恐怖主義，而德國為呼應此決議，也決定繼續參與包括在非洲之角、地中海等地的反恐行動(Plenarprotokoll, 16/2:43)。在2006年的延長案中，當時的國防部長 Franz Josef Jung 則強調德國在反恐的作為基本上是與其2006年的國防白皮書相關基本原則符合，也強調德國與美國關係的重要性，但同時也追求歐洲共同的防衛與安全政策與北約及歐盟之間的伙伴關係

(Plenarprotokoll, 16/60:5784)。

## 貳、重建行動上出兵政策的確立

2001年12月20日，聯合國安理會通過1386號決議，開展了「阿富汗國際安全援助部隊」在喀布爾的任務，這個約5,000人的部隊不僅僅從事自衛的任務，同時也保護政府與人民。根據2001年12月21日的政府提案決議派出1,200人參與為期六個月的國際安全援助部隊(Wölfle, 2005:93)。

### (一) 執政黨的主張

聯邦議會在12月22日的院會當中討論該案，施洛德總理首先表示：「「阿富汗國際安全援助部隊」是一個政治決定，也是我過去表示一致性團結亦包括軍事工具等說法的結果」(Plenarprotokoll, 14/210:20822)。他強調，對德國而言，聯合國安理會的決議是很重要的，同時，任務的區域、時間及參與人員也很重要；而該任務的主要核心是在喀布爾及其周遭，雖然有人認為半年時間不夠，但是這是聯合國安理會所設定的，而人員部分，德國則會以1200人為上限(Plenarprotokoll, 14/210/20823)。

他並主張，波昂的重建會議證明了軍事行動與政治解決途徑是可以並行的，而完全的參與(亦即包括軍事行動)是團結的表現，他主張應該根據聯合國憲章第七章採取行動，並按照「波昂協定」中附件一的設想，授權成立「阿富汗國際安全援助部隊」，為期6個月，以協助阿富汗臨時當局在喀布爾及其周圍地區維持安全，以使阿富汗臨時當局以及聯合國人員能夠在安全環境中工作(S/RES/1386;Plenarprotokoll, 14/210:20823)。

外長費雪則重申「阿富汗國際安全援助部隊」是人道救援行動，也是聯合國所授權的行動；德國參與阿富汗的行動，除了與阿富汗的關係之外，還有整體歐洲的關係，也因此德國要與荷蘭及丹麥等國共組聯軍(Plenarprotokoll, 14/210:20827)。

### (二) 反對黨的主張

Friedrich Merz代表「基民/基社聯盟」黨團發言指出：「美國的打擊恐怖主義的戰略是正確的，而在今日的聯邦議會中，其實只有民社黨黨團反對出兵。重

建是個長期的過程，需要國際的協助，但是「基民/基社聯盟」黨團的困難處，在於歐洲的三個主要國家，也就是英國、法國及德國，對於共同歐洲外交及安全政策與三國在聯合國內部，似乎都沒有達到最後一致的結論。同時，歐盟在阿富汗問題上也沒有扮演適當角色，雖然今天並非討論歐洲共同政策的時刻，但是該黨團仍表達對此的關心（Plenarprotokoll, 14/210:20824）。同時，德國仍要思考未來是否扮演領導國？對於與美國領導的行動，未來該如何協調等問題。

自民黨黨團則表達幾項關心的重點：（1）本次任務為聯合國安理會授權；（2）與重要盟邦美國的密切關係；（3）北約存在與主導任務的重要性；（4）德國軍隊在後勤與運輸工具上仍然缺乏，需要更多財政支援；（5）德國不應扮演領導國角色(Plenarprotokoll, 14/210:20828-9)。

唯一表示反對出兵的黨團民社黨代表 Roland Claus 則表示，該黨團不反對聯合國的重要性與授權，但是民社黨認為這項任務還是有戰爭的本質，雖然各黨都強調任務的分隔，但是在提案中看不出來有這樣的分隔，因此民社黨仍然維持原先主張「以戰止戰是錯誤作法」的立場，同時，他們認為聯合國的授權也不夠清楚，在美英兩國與德法兩國意見不甚且包括任務的時間與範圍都不是很明確規範的情況下，民社黨仍反對出兵（Plenarprotokoll, 14/210:20830）。最後聯邦議會以 538 票贊成、35 票反對、8 票棄權通過該項「阿富汗國際安全援助部隊」的出兵案。

接下來則討論幾次延長任務中，出兵政策的確立過程：

## 一、第一次延長

政府在 2002 年 6 月 6 日提案（Drucksache, 14/9246），表示根據聯合國安理會決議及 2001 年 12 月 22 日通過的出兵案（Drucksache, 14/7930），德國將該「阿富汗國際安全援助部隊」出兵案提議延長半年。

6 月 14 日在聯邦議會進行討論，國防部長夏平報告指出，各國在阿富汗的工作卓著，婦女的保障也獲得成效，但是這些成效仍是不穩定的，仍需要協助；德國過去協助舉辦波昂會議、也在歐盟及國際社會的架構下做出經濟上的重建援助，根據出兵案的設計，德國預計派出上限為 1,200 人的士兵，同時，國際上也同意軍事應該作為最後的手段，但是適度的軍事維持該區域的穩定仍有必要，他並呼籲聯邦議會應該用多數通過來對阿富汗人民表示支持（Plenarprotokoll,

14/243:24464-6)。因為該案本身並沒有太大爭議，因此其他黨團也沒有提出異議，聯邦議會很快便以 517 人贊成、34 人反對、5 票棄權，絕對的多數通過該議案。

## 二、第二次延長

第二次延長案並無太大阻力便通過，以下針對政府提案及反對黨主張分述之。

### (一) 政府提案與主張

12 月 3 日德國政府提案要求根據聯合國安理會 1386 號決議（2001）、1413 號決議（2002）及 1444 號決議（2002），延長「阿富汗國際安全援助部隊」一年的授權至 2003 年的 12 月 20 日，並表示願意與荷蘭共同擔任「阿富汗國際安全援助部隊」領導國的地位。在這個提案中，執政聯盟要求聯邦議會授權派出 2,500 名的士兵，共計花費 4 億 960 萬歐元的預算(Drucksache, 15/128, 223)。

當時國防部長史圖克強調聯邦議會應該通過延長案的理由包括：（1）歷史的教訓：從波士尼亞、科索沃等事件來看，只有用錢是無法解決問題的，仍需要軍事的存在；（2）擔任領導角色鼓舞士兵；（3）德國的利益：德國的安全與利益也包括在興都庫什地區；（4）全球安全政治的改變：現代的安全政治已經跨越疆界，同時德國軍隊也要進行改革，將朝向危機處理、協助重建與協助國家建立的方向(Plenarprotokoll, 15/17:1314-5)。較值得注意的是，之前都沒有提及所謂的利益的問題，但是這次卻開始主張德國的利益問題。

### (二) 反對黨的主張與發展

反對黨基民黨的代表 Friedbert Pflüger 表示，基民黨是支持該延長案的，因為若不能帶給該區域穩定，將可能會反過來影響本土安全，但是基民黨相當關心士兵的安全，他指出，史圖克在委員會討論過程中曾保證士兵是在相對安全的區域，但是在 12 月 19 日接受柏林日報（*Berliner Zeitung*）訪問的時候，卻主張該區域是相當不穩定並具有危險的，因此基民黨黨團要求應該有緊急狀態的撤離計畫(Plenarprotokoll, 15/17:1317)。自民黨黨團的代表 Harald Leibrecht 則表示因為喀布爾的情勢仍然嚴峻，且每天都有數以千計的人被地雷所傷，因此德國的責任非常重大，自民黨黨團同意該項延長案(Plenarprotokoll, 15/17:1319)。

外長費雪對此表示，當地的情勢當然是充滿危險的，但是聯邦議會應該要用具體的行動來支持在當地服務的德國士兵，他同意 Pflüger 議員表示持續在阿富汗地區對抗恐怖主義是有必要的說法，並強調不僅要從軍事、警察、秘密任務著手，協助維持情勢並拔除所有恐怖分子的網絡。同時，也要協助當地作為一個正常國家的建立。他指出雖然士兵有風險，但是因為這是聯合國的任務，因此，這也是無可卸責的責任(Plenarprotokoll, 15/17:1321)。

社民黨黨團代表 Gerd Höfer 則表示應該將「持久自由行動」與「阿富汗國際安全援助部隊」連結討論，因為「持久自由行動」是特別針對對抗恐怖主義的行動，而「阿富汗國際安全援助部隊」則是為了確保區域的穩定。雖然各黨對於士兵的風險有些爭議，但是整體方向都是支持延長案，因此，最後還是以 565 票贊成、9 票反對、2 票棄權通過該項提案(Plenarprotokoll, 15/17:1325-1332)。

### 三、第三次延長

第三次延長案本身涉及到任務擴大範圍的爭議，因此在辯論過程中較多爭議，但最後仍在只有自民黨反對的情況下多數通過。以下則分別從政府提案、反對黨主張等辯論及政策確立過程進行分析。

#### (一) 政府的提案與主張

2003 年開始針對在阿富汗的任務是否擴大的討論，社民黨黨團外交政策發言人 Gert Weisskirchen 在接受媒體訪問時指出，社民黨願意嘗試接受擴大任務，不過要做成這個決定並不容易，因為其意涵就是要把士兵送往相對較不安全的區域，比方說 Heart 地區距離喀布爾有 600 公里遠，一旦發生危險的情況，在撤兵上風險會提高，但是，過去的合作經驗證明包括在喀布爾及其他區域，各國的努力對於當地的安全情勢都有正面的發展，因此社民黨還是會支持任務的擴大(Deutschlandfunk, 4. August, 2003)。

#### (二) 反對黨的主張與發展

##### 1. 反對黨對於擴大任務的質疑

在「基民/基社聯盟」黨團的反應方面，其黨團國防政策發言人 Christian 施密特在接受訪問時表示，他認為一個任務的好壞與否，在於這個任務是否能夠帶

來該區域的穩定，同時亦保障德國士兵的安全。同時，以德軍可能擴展的區域 Herat 而言，當地的主要派閥代表人物 Ismail Khan 還明確指出，他認為德軍在那裡駐紮對他一點好處都沒有。而事實上，各地派閥擁兵自重的情況仍十分嚴重，所以他認為，應該要盡快協調各方勢力，協助中央政府與相關制憲工作的建立，以避免再度形成過去塔利班政權時期的阿富汗，進而對國際安全產生威脅 (Deutschlandfunk, 6.August, 2003)。由此可見，對於擴大任務來說「基民/基社聯盟」是採取保留的立場。

對於擴大任務的內容，「基民/基社聯盟」黨團外交政策發言人 Martin Zagatta 接受訪問時指出，該黨團認為，如果聯合國授權會使任務更有正當性，但是從過去的經驗確實也可以看得出來聯合國未必會授權，因此他認為重點是政府是否有足夠的論證可以說服反對黨在聯邦議會中支持 (Deutschlandfunk, 27.August, 2003)。

自民黨黨團發言人 Elke Durak 則強調自民黨支持擴大任務的條件在於明確的財政方案(klare Finanzierung)與政治架構方案(klare politische Rahmenbedingung)，比方說仍需要跟區域的強權，如伊朗及俄國再進一步的協商，同時，亦需要「阿富汗國際安全援助部隊」架構下明確的授權，而非是在「持久自由行動」架構下進行任務(Deutschlandfunk, 28.August, 2003)。

## 2. 執政聯盟的回應與擴大任務案的提出

為了回應「基民/基社聯盟」的質疑，綠黨的外交政策發言人 Ludger Volmer 隨即在兩天後接受電台訪問表示，政府要做出這個決定並不容易，政府也知道這個任務是有風險性的，但是面對塔利班試圖透過在各地的攻擊以削減中央政府的實力，這個任務還是有必要的(Deutschlandfunk, 8.August, 2003)。國防部長史圖克也表示，一開始的部署只會在喀布爾北方 50 公里處的 Charikar 處，這個地方相對安全，而不會馬上部署到 Herat 的危險區域(Taz, 9.August, 2003)。

2003 年 8 月 21 日外長費雪接受南德日報訪問時，對於反對黨指出要討論在阿富汗的新戰略概念，他認為這是 Petersberg 協議中各國所簽訂的，不是內政問題，因此要討論的不是是否有新概念的問題，而是既存的概念如何被有系統與有決心的完成(Auswärtiges Amt, 2003a)。



對於記者提問，為何德國不支持「阿富汗國際安全援助部隊」擴大到整個阿富汗，他認為這個決策必須要考量到阿富汗的歷史，應該要避免被阿富汗人民視為是佔領者，而國際部隊要做的就是促進當地的和平，協助其中央政府的建立，但是為了要對抗恐怖主義，德國還是要在阿富汗駐紮軍隊，他強調：「如果我們撤退，恐怖主義便會回流」，他認為對抗恐怖主義必須要有耐心，對抗的區域不僅僅是阿富汗，也包括印尼及其他地區(Auswärtiges Amt, 2003a)。

他並強調如果因此就認定他支持干預主義將太過簡化，隨著蘇聯的解體，國際結構可分為三層，最上層為主要強權及其盟邦，第二層則是區域強權與其衝突（比方說在中東等地），而最底層則是所謂的失靈國家（failing states），國家內部結構崩壞，而 911 的攻擊就是顯示第一層及第二層的結構受到第三層的攻擊，他認為對開放社會最大的威脅是宗教的仇恨、大規模毀滅武器以及恐怖主義的結合，在這個部分需要預防性政策來因應，但是並非先制性攻擊，因為預防性政策不僅僅只有軍事干預，還包括更大層面的社會發展等政策，是一個廣泛性的安全政策(Auswärtiges Amt, 2003a)。

外長費雪也表示，在阿富汗的部署當然有風險，而且要調和不同宗教與種族團體的歧見是需要時間的，但在阿富汗已經成功促成各個族群達成共識，並對於憲法制訂與選舉都確定時間表(Auswärtiges Amt, 2003b)。

2003 年 10 月 15 日，內閣通過「阿富汗國際安全援助部隊」的延長案，並同意擴大到大喀布爾地區，同時也將擴大到東北邊的 Kunduz 區域，這個區域大約與德國的 Bayern 邦差不多大，其中有 320 萬的人口，主要為烏茲別克族（Usbeken）、土庫曼族（Turkmenen）、塔吉克族（Tadschiken）極少數的普什圖族（Paschtunen）。而德軍在 Kunduz 的任務預計先派出 40 至 70 名的士兵前往，並將在 2004 年初開始部署約 230 人至 450 人的士兵，這些先鋒部隊主要是要幫助區域性的重建團隊，協助該地在經濟、政治與社會上的重建，而此先鋒部隊便是確保這些重建團隊的安全(Bundesregierung, 2003b)。

### 3. 議案的辯論

基社黨國防政策發言人 Gerd Müller 受訪時表示，雖然他認為在阿富汗部署是有必要的，但是懷疑是否有必要派出軍隊到 Kunduz，他還是主張不需要，他對於

紅綠聯盟政府在軍事部署上決策時間越來越短且部署士兵越來越多感到不滿，他強調聯邦議會從來沒有阻礙相關出兵行動，主張所有行動仍應先經聯邦議會同意(Deutschlandfunk, 15. Oktober, 2003)。

10月24日，聯邦議會討論該項議案，國防部長史圖克表示：「德軍在阿富汗並非佔領軍，只是穿著制服的協助者(Helfer in Uniform)」，因為過去「阿富汗國際安全援助部隊」在喀布爾，也就是所謂的「阿富汗國際安全援助部隊」之島」(ISAF Insel)工作的成功，國際社會希望能夠將成功經驗擴展，他也強調，德軍將前往的並不是每天都會有危險的區域，德軍的工作主要是巡邏的工作，同時也不會從事打擊毒品的工作(Plenarprotokoll, 15/70:5989-90)。

執政聯盟的綠黨代表 Winfried Nachtwei 則強調，本次的部署既不是軍事性的，同時也不是德國單獨出兵，是在阿富汗整體重建網絡下的一部份，也是聯合國及阿富汗政府共同要求下的行動，因此綠黨沒有反對的道理(Plenarprotokoll, 15/70:5993-4)。

反對黨方面，「基民/基社聯盟」的代表 Wolfgang Schäuble 表示，對於仍有風險的出兵，該黨團仍表示擔心，雖然支持該項提案，但是那是因為不想要看到阿富汗再回到不穩定的狀態，而讓恐怖份子得利，但是他要求政府應該與國際合作，探討如何對抗當地軍閥以及嚴重的毒品問題(Plenarprotokoll, 15/70:5990-3)。

自民黨則由 Werner Hoyer 代表發言反對該項提案，他認為這項任務既非屬重建，也非屬反恐，並呼籲歐洲應該形成共同的歐洲外交政策。因為這次任務歐洲部分除了英國之外，沒有其他國家參與，再加上該項任務仍有風險，因此自民黨反對該項任務，不過他也強調他們尊重民主的多數(Plenarprotokoll, 15/70:5994-6)。對此，外交部長費雪還揶揄表示，過去自民黨在德國擔任重要的外交工作，強調聯合國決議的重要性，現在有聯合國決議，自民黨反而反對？而一旦該項任務發生風險時，北約軍隊及美國軍隊都會在最短的時間內協助撤離，將可將風險降到最低(Plenarprotokoll, 15/70:6000)。最後，聯邦議會以 531 票贊成、57 票反對、5 票棄權授權延長。

#### 四、第四次延長

第四次延長案的重點在於當地情勢使得均面臨風險，同時，也因為當地的可能風險，使德國的政治菁英面臨是否要擴大任務至其他不安全的地區之疑慮，最後還是在自民黨反對而朝野兩大政黨贊成的情況下，以多數通過該項議案。

#### （一）政府的提案與主張

2004年9月17日聯合國安理會通過第1563號決議，強調將中央政府的權力擴展到阿富汗所有地區，舉行自由公平的選舉，使所有武裝派別全面解除武裝、復員和重返社會，改革司法部門，改革安全部門(包括重新組建阿富汗國家軍隊和警察)，以及打擊毒品貿易和生產等多項工作的重要性，並確認在國際社會幫助下已在這些領域和其他領域取得的一些進展。同時，聯合國也歡迎北約進一步協助成立省級重建隊，並歡迎「阿富汗國際安全援助部隊」和「持久自由行動」隨時準備協助確保全國選舉的舉行順利，由於阿富汗情勢對國際社會仍有威脅，因此決定將「阿富汗國際安全援助部隊」的授權，自2004年10月13日起，延長12個月(S/RES/1563)。

2004年9月30日，聯邦議會針對阿富汗的延長案再度進行討論，由於在延長案討論的前一天，在阿富汗發生了攻擊事件，包括3名德國士兵與2名瑞士士兵受傷，以及一名上士(Oberfeldwebel)重傷，因此，國防部長史圖克表示這次的延長不應該視為是常規性的延長(nicht als Routine ansehen sollten)，因為他是一個會有危險的任務，不過士兵們都知道參與任務的危險，也知道任務對於促進阿富汗民主自由(包括促成了48%女性的投票權)具有重要意義，因此，希望聯邦議會能夠支持(Plenarprotokoll, 15/129:11746-7)。

#### （二）反對黨的主張與發展

「基民/基社聯盟」黨團代表 Friedber Pflüger 則表示，包括歐盟的反恐協調官(EU-Koordinator) Gijs de Vries 於2004年6月23日的談話、國際原子能組織的秘書長 al-Baradei 以及9月1日德國聯邦情報局局長的談話中，都顯示恐怖主義對德國的威脅越來越大，因此，該黨團認為在阿富汗的行動是正確與重要的，可以遏阻塔利班以及恐怖份子的再起。

不過，他們也強調作為反對黨，必須提醒政府注意在阿富汗毒品氾濫的嚴重問題，以及如何確保約100名德軍在 Faizabad 的安全，特別是根據「德國金融時

報」(Financial Times Deutschland)在 9 月 17 日的報導指出，當地的首長建議德軍在城外駐紮，以避免士兵與當地婦女接觸，都顯示該地居民不若喀布爾區域來的友善(Plenarprotokoll, 15/129:11748)。

自民黨黨團則強調，他們只同意在喀布爾的任務，不同意在 Kunduz 省的任務，因此從一年前就開始反對擴大任務，此時也不會改變，不過最後聯邦議會仍以 509 票贊成、48 票反對、3 票棄權通過該案(Plenarprotokoll, 15/129:11750-9)。

2004 年 10 月 9 日，在國際的協助下，阿富汗完成了首度的民主投票與總統選舉，投票率並高達八成，根據德國外交部的人權報告指出，此舉為阿富汗民主發展的里程碑，也證明阿富汗大多數人民皆支持在波昂舉行的阿富汗和平會議。阿富汗於總統大選完成後，隨即又在 2005 年進行國會、省級與地方選舉，德國政府針對阿富汗總統大選案，提供該國經費援助達五百萬餘歐元，並另外對阿富汗國會選舉提供相關援助(Auswärtiges Amt, 2005:333-4)。

在「阿富汗國際安全援助部隊」任務上，2004 年 10 月，北約將人數擴增至 10,000 人，而其中有 2,100 人為德軍，是主力部隊，2003 年 10 月，聯邦議會同意派出「省級重建隊」，派駐約 450 人於阿富汗北邊的 Kunduz，而 2004 年 7 月第二次部署於 Feyzabad，約計 2,250 人部署於此(Maull, 2006:82)。

## 五、第五次延長

第五次延長案遇到的阻力較小，自民黨不再全黨反對延長案，而採取開放的立場，因此該延長案自然在朝野政黨均無反對的情況下過關。

### (一) 政府的提案與主張

德國內閣在 2005 年 9 月 21 日為因應 2005 年 9 月 13 日聯合國安理會通過的 1623 號決議，而提出延長案的政府提案(Drucksache, 15/5996)。該提案主張德國應該自 2005 年 10 月 13 日起持續延長參與「阿富汗國際安全援助部隊」任務一年，提案主張參與延長任務具備國際法上與憲法上的基礎，以支援阿富汗政府的穩定與重建(Drucksache, 15/5996)。

該項議案在 9 月 28 日於聯邦議會進行討論，國防部長史圖克率先發言指出在阿富汗任務的辛苦與危險，從 2001 年至 2005 年為止，已經有 17 名士兵死亡、22 名士兵在自殺攻擊中受到重傷。但是在各國的努力下，隨著阿富汗新國會的建立，

也使得波昂協議獲得執行，德國也即將在柏林舉行後續的阿富汗會議。而沒有「阿富汗國際安全援助部隊」的任務，這些成果將無法達成，而「阿富汗國際安全援助部隊」任務也證明其並非戰爭，而是和平的任務，同時，當地政府也都表達德國持續參與的重要性（Plenarprotokoll, 15/187:17574）。

## （二）反對黨的主張與發展

「基民/基社聯盟」的代表 Friedberg Pflüger 表示該黨團是支持提案的，支持的理由包括：（1）避免塔利班及恐怖主義的回流；（2）重建與促進民主化與穩定的過程尚未完成；（3）毒品的危害也會影響德國青少年的健康；（4）在聯合國及北約的多邊架構下合作；（5）符合德國利益（Plenarprotokoll, 15/187:17575）。

自民黨的 Günther Friedrich Nolting 則表示，自民黨反對擴大任務，但是也強調他們只反對擴大，並不反對任務本身。也因此，這次的投票結果不像過去自民黨全員反對的情況下，反而只有少數議員反對，最後聯邦議會以壓倒性的 535 票贊成、14 票反對、4 票贊成通過該項議案（Plenarprotokoll, 15/187:17586）。

## 六、第六次延長及之後

第六次延長案因為「左派黨」在聯邦議會選舉上取得成果，並成立黨團，因此聯邦議會中的反對聲浪提高，但由於朝野主要政黨，包括執政的基民/基社聯盟與社民黨的大聯合政府，及在野的綠黨與自民黨接不反對，因此仍以多數通過。其後聯邦議會則針對是否派遣旋風式戰績問題進行辯論，這一個議案自民黨則採取與左派黨同調的立場，因此反對人數多於第六次延長案，但仍以多數同意過關。

### （一）政府的提案與主張

內閣因應聯合國安理會第 1707 號決議，於 2006 年 9 月 13 日提出延長出兵案（Drucksache, 16/2573），但是反對黨「左派黨」（Die LINKE）也提出對應提案，表示阿富汗的武裝攻擊案件頻繁，同時，政府在撤離上沒有備案、在行動區域上不斷擴大，同時阿富汗中央政府包括在內部控制、在毒品管制上等，都顯示其無法掌控當地情勢，也顯示「阿富汗國際安全援助部隊」的任務並沒有成功，因此，該黨團要求政府應該有明確的撤退備案，並對任務的時間限制有所說明（Drucksache, 16/2623）。

針對這兩個提案，當時國防部長 Franz Josef Jung 表示，當地已經完成選舉與制憲，這些民主過程的完成是很重要的，而未來五年將根據倫敦協議中所達成的結果持續推動，而德國的持續參與，對於「網絡型安全政策」(*vernetzten Sicherheitspolitik*)的實現是很重要的。而且，經濟的重建跟當地的穩定一樣的重要，同時，德國也仍然會駐守在北邊及喀布爾，這在未來也不會改變(Plenarprotokoll, 16/51:4974-5)。

## (二) 反對黨的主張與發展

反對黨方面，自民黨的 Werner Hoyer 表示該黨團同意該項議案，但是仍有很多擔心的部分。比方說，在照片中常見當地民眾對德軍張開雙手歡迎的情勢已經改變，在北部的「阿富汗國際安全援助部隊」任務，也已經發展成戰鬥任務。但是德軍在包括建設學校等重建工作上都做出很大貢獻，未來仍須針對毒品的交易問題做出貢獻(Plenarprotokoll, 16/54:5209-10)。綠黨則表示，從「阿富汗國際安全援助部隊」撤兵將會使阿富汗變成伊拉克化，回復動亂的情勢，因此還是同意延長任務的提案(Plenarprotokoll, 16/54:5215)。最後，該延長案在只有左派黨及各黨少數成員反對的情況下，以 492 票贊成、71 票反對、9 票棄權過關。

2006 年 10 月的 Mendusa 任務中，北約的「阿富汗國際安全援助部隊」總部便多次要求德軍參與南方的軍事行動，而在 2006 年 12 月北約的 Riga 高峰會中，德方也進一步的同意強化參與。同月，北約要求德國提供具有偵察能力的旋風式戰機參與「阿富汗國際安全援助部隊」任務，以取代英國 Harrier 戰機撤離的空隙(Operation Achilles)(Löflmann, 2008 : 37)，2007 年 2 月 7 日，政府提案至 2007 年 10 月 13 日為止，在「阿富汗國際安全援助部隊」任務的全區中，派出約 500 名人員參與執行相關監控與偵察的任務(Drucksache, 16/4298)。

2007 年 2 月，針對派出旋風式戰機一案進行辯論，當時外長 Frank-Walter Steinmeier 表示，在德國的努力之下，北部情勢是有改善的，但是阿富汗南部的情況仍持續惡化，為了避免塔利班的勢力復甦，德國有必要介入；而派遣旋風式戰機，是德國支持「阿富汗國際安全援助部隊」與北約的展現，也是對盟邦表現團結的作為，德國在任務裡面會支援「近距離空中支援任務」(Close Air Support)。當然國會中有許多議員擔心會逐步走向無法控制的軍事化情況，他則保證這些作

為都是在重建的政治策略下，也是為了阻止恐怖主義 (Plenarprotokoll, 16/81:8127-9)。

國防部長 Franz Josef Jung 主張德國應參與旋風式戰機的部署之重點包括：(1) 德國參與北約的決策過程，有責任出兵；(2) 德國的旋風式戰機有能力處理偵察的問題，包括在較差的天氣下，亦能夠在 8.5 公里以上的高空從事偵察；(3) 「阿富汗國際安全援助部隊」與「持久自由行動」都是聯合國授權的任務，符合國際法；(4) 重建工作需要安全的確保 (Plenarprotokoll, 16/81:8130-1)。

反對黨部分，自民黨代表 Werner Hoyer 指出，軍隊作為國會的軍隊，出兵一定要經過聯邦議會決定，對於出兵，自民黨黨團根據歐洲的文化傳統，還是較多傾向說不 (Plenarprotokoll, 16/81:8130)，不過，在 3 月 9 日時，自民黨黨團還是決定多數支持該項提案，因為他們認為在阿富汗的重建工作仍有必要性，他們是站在人道的考量上支持的 (Plenarprotokoll, 16/86:8691)。左派黨代表 Oskar Lafontaine 則認為這個出兵案不但有國際法的問題，也不符合基本法中將軍隊視為是防衛性質的軍隊的本意，同時以戰爭對抗恐怖主義，不會達到效果，因此他主張，為了國家利益，應該否決該案 (Plenarprotokoll, 16/86:8696)。最後，該議案在大聯合內閣支持，但左派黨及各黨內部皆有少數議員反對的情況之下，以 405 票贊成、157 票反對、11 票棄權通過該項出兵案 (Plenarprotokoll, 16/86:8712)。

同時，憲法法院也扮演角色，2007 年 3 月 30 日德國聯邦憲法法院拒絕受理「左派-民社黨」聯盟 (*Die Linke/ PDS*) 反對德國派出旋風式戰機前往阿富汗執行任務的釋憲案。

北約於 2007 年 4 月的魁北克會議中，加拿大與英國代表對德國大加抨擊，而作為美國在歐洲最高層級的外交官，也就是歐洲及歐亞事務局的國務院助理國務卿 Daniel Fried 也指出，德國如果要表達其對盟邦的一致與團結，應該要排除一些障礙 (Löflmann, 2008 : 26)。

在國際的壓力之下，德國聯邦議會在 2007 年 3 月 9 日授權同意派遣旋風式戰機與 500 名人員參與任務，而與之前最大的不同是，任務將以全阿富汗為範圍，而該任務直接隸屬在喀布爾的總部，由北約指揮 (Löflmann, 2008 : 38)。

在往後的授權案中，執政聯盟大致還是維持著強調持續重建的必要性，但是在軍事參與的程度上，仍然爭論不休。在 2007 年 10 月的授權案中，執政聯盟的

菁英一直想要試驗軍事選項，包括增加軍隊等等(Löfflmann, 2008:45)，但是也受到甚至包括來自黨內的反對。反對的阻力主要來自人道因素，因為空襲中平民的傷亡人數不斷增加，2006年死傷人數比2005年多了四倍，且2006年因為空襲而死亡的人數中，有四分之一為平民(Löfflmann, 2008:26)。因此，德國內部甚至有人認為德國留在北邊是正確的，因為美國在南邊選擇了「錯誤的」軍事道路，不過Löfflmann(2008)認為這種說法是忽略了當地不同地區的安全與任務條件，畢竟兩者都非常重要(2008:29)。之後包括2008年之後的延長案，大致上都維持著多數通過的決議通過，為避免重複及篇幅限制，便不再贅述。

### 第三節 阿富汗干預政策的內涵

本節探討德國在阿富汗干預政策的內涵，將分為幾個部分探討：一、「持久自由行動」的內涵；二、協助阿富汗臨時政府的設立；三、「阿富汗國際安全援助部隊」重建任務的內涵；以及四、省級重建隊的內涵。

#### 壹、「持久自由行動」干預行動

「持久自由行動」干預行動分為內涵與干預的方式兩個部分來探討：

##### 一、「持久自由行動」任務的內涵

德國參與「持久自由行動」的行動自從對阿富汗的戰爭後，轉變成針對恐怖主義的行動，避免資助恐怖主義的相關物資經由阿拉伯半島流入阿富汗，或者資助其他地區的恐怖主義。

該任務主要分成兩個部分，一個部分是在非洲之角，另一個則是在科威特的核生化保護部隊。根據2001年的政府提案內容，德國參與「持久自由行動」的主要區域為阿拉伯半島、中亞及東北非及其相關海域(Drucksache, 14/7296)。另外，德國也參與Operation Active Endeavour(OAE)行動，於2001年10月26日開始在東地中海區域巡邏，之後在2003年3月10日擴大成Operation Street of Gibraltar(STORG)，共有260名德國士兵參與(Rauch, 2006:214)。

德國從2001年11月26日加入「持久自由行動」後，德國的Transall C-160飛機在Ramstein及Incirlik間協助運輸任務，到2002年1月，德國飛機總共進行



超過 130 次的任務，並有 1,300 名海軍在阿拉伯半島等地進行巡防，從 2002 年 5 月開始，並擔任多國部隊領導(Task Force 150)，2003 年 11 月降為 3,100 人，2004 年士兵降為 560 人，2005 年 10 月又降為 260 人，在這個出兵上面，德國仍然只是間接參與，並沒有直接介入中東地區(Rauch, 2006:218)

Birgit Homburger 在聯邦議會中指出所謂的「紅線」，就是相關授權不能夠變成德國派出在南部進行戰鬥的地面部隊(Löfflmann, 2008:61-62)，就算是「持久自由行動」下運作的德國特種部隊 (*Kommando Spezialkräfte, KSK*)，國防部也強調 KSK 所參與的並非戰鬥任務，僅是支援而非攻擊，同時「近距離空中支援任務」也被德方排除(Löfflmann, 2008 : 39)。

## 二、干預的方式

在授權的 3,900 人中，包括 800 名的核生化防衛部隊(ABC-Abwehrkräfte)、250 名的衛生兵駐紮在烏茲別克與阿富汗、100 名的特種部隊、500 名協助空運部隊、1,800 名的海軍部隊駐紮在印度洋的非洲之角以及 450 名的後勤部隊，主要的工作內容是要斷絕恐怖份子的指揮與訓練設施，同時協助捉拿恐怖份子並阻斷其支援的行動，同時也要對阿富汗人民進行人道救援，根據政府提案，德國派出的部隊只會有職業軍人，不會有義務役的士兵參與其中，預計在 2001 年投入 5,000 萬馬克，而在 2002 年一整年投入 5 億馬克(Drucksache, 14/7296, Schröder, 2005:111-112)。

聯邦議會的授權都有時間與空間的限制，如果要到其他區域，只有在不可推卸的情況下進行，而且僅能從事補給、醫療、通信與偵察的情況下，不能進行戰鬥任務，不過可以派出快速反應部隊，有彈性的給予相關部隊支援，進行有限的衝突，根據 Löfflmann(2008)的看法，這就是實質參與戰鬥任務，只是對大眾的說法仍須避免使用「戰鬥任務」這樣子的說法而已(Löfflmann, 2008 : 41)

德國在非洲之角的「持久自由行動」任務主要是整合在由法、美、英主導的 150 聯合任務部隊 (Task Force 150)，其中在 Dschibuti 部署三架巡航艦、五艘 143/143A 級快艇、2 艘 404 級補給艦、一輛坦克、一艘補給船以及一個配備兩架海王直昇機 (Seaking MK41) 的陸基補給部隊；而在 Mombasa 則部署三架海上巡航機及協助人員(Wölfle, 2005 : 89)。其主要的任務包括：

- (一) 進行海上搜索；
- (二) 控制可能資助恐怖份子的商船；
- (三) 進一步的強制措施(Wölfle, 2005：89)。

而從 2002 年月 4 日至 2002 年 10 月 31 日，此多國部隊更由德國所領導(Wölfle, 2005：89)。事實上這個任務的區域並不是危險的區域，甚至在登船任務或所謂的強制性措施任務執行時，德國也只有參與三次的任務(Wölfle, 2005：90)。

同時，德國只有約 50 名的士兵整合在科威特的多國籍核生化保護部隊，另外有 200 名士兵仍駐紮在德國境內，以便 72 小時內隨時能夠參與協助，該任務的區域包括阿拉伯半島、中亞與東北非，而德國軍隊主要駐紮在科威特。但德國也有參與特種部隊在阿富汗的行動，雖然主要是防衛性或支援性的任務，卻也是第一次派出地面部隊進行戰鬥任務(Wölfle, 2005：91)。

同時，德國也支援從 2001 年 10 月 26 日開始的 Operation Active Endeavor，在地中海區域進行巡邏，此任務後來在 2003 年 3 月 10 日增加了 Operation Strait of Gibraltar，而德國在 2003 年 10 月起參與此任務，而主要因為核生化部隊任務暫告一個段落，因此總參與人數的上限由原先的 3,900 人降為 3,100 人(Drucksache, 15/1880)。到 2004 年 9 月仍有 290 人部署在非洲之角及 200 人部署在地中海區域，同時也仍有 1,500 人參與「持久自由行動」的行動(Maull, 2006:82)。

## 貳、協助設立阿富汗臨時政府

德國在協助設立阿富汗臨時政府的努力，主要是推動聯合國阿富汗問題之會談與相關規定的設計。參加聯合國阿富汗問題會談的代表團在 2001 年 12 月 5 日於波昂簽署了「關於在阿富汗重建永久政府機構之前的臨時安排的協定」，其內容可以從聯合國秘書長提交聯合國安理會的信中明確指出其內涵。各與會代表重申阿富汗的獨立與主權完整，但是因為阿富汗局勢不穩定，需要實施緊急臨時安排，故需要成立阿富汗臨時政府，在阿富汗永久機構建立之前的一段時間，由聯合國來協助。同時，因為全面建立一支新的阿富汗安全部隊並使其發揮職能，可能需要一些時間，因此目前必須設置根據該協定附件一所設計國際安全部隊 (S/2001/1154)。

有關臨時政府的內涵如下：

## 一、一般規定

- (一) 臨時政府應於2001年12月22日正式移交權力時成立。
- (二) 臨時政府的組成應包括由主席主持的臨時行政當局召開緊急支爾格大會<sup>52</sup> (Loya jirga) 的特別獨立委員會、阿富汗最高法院以及臨時行政當局可能設立的其他法院。
- (三) 一旦正式移交權力，臨時政府立即擁有阿富汗主權。因此，在整個過渡期間，它應在對外關係中代表阿富汗，並應佔有阿富汗在聯合國及其專門機構以及其他國際機構和會議的席位。
- (四) 臨時政府成立後6個月內應召開一次緊急支爾格大會，該大會應決定過渡政府來領導阿富汗直至能通過自由和公平選舉選出具有充分代表性的政府，該選舉將至遲在召開緊急支爾格大會之日起兩年舉行。
- (五) 一旦由緊急支爾格大會成立過渡政府，臨時政府即停止存在。
- (六) 在成立過渡政府後18個月內，應召開制憲支爾格大會，以便通過阿富汗新憲法。為協助制憲支爾格大會制訂擬議的「憲法」，過渡行政當局應在其成立後兩個月內，並在聯合國協助下，設立制憲委員會。(S/2001/1154)

## 二、司法制度

阿富汗的司法權應當獨立，應屬於阿富汗最高法院，以及臨時行政當局可能設立的其他法院。臨時行政當局應在聯合國協助下，成立司法委員會，依照伊斯蘭教原則、國際標準、法制和阿富汗法律傳統重建國內司法制度(S/2001/1154)。

## 三、臨時行政當局

臨時行政當局應由一位主席、五位副主席和24位其他成員組成。除主席外，每位成員可領導臨時行政當局的一個部門。參加聯合國阿富汗問題會談的各方已選出臨時行政當局的主席、副主席和其他成員，這一選擇是根據參加聯合國會談

---

<sup>52</sup> 支爾格大會為阿富汗各部族之間的會議，通常是在重大事件時集會，如選任國王或國家有緊急事件時。

各方提交的名單在專業能力和個人品德的基礎上作出的，適當考慮到阿富汗的族裔、地理和宗教組成，以及婦女參加的重要性。

臨時行政當局應設法以協商一致方式達成決定。為作出任何決定，至少須有22名成員出席。如有必要進行表決，除非本協議另有規定，應由出席和參發表決的多數成員作出決定。如成員投票出現贊成與反對票數相等的情況，主席應投決定性的一票（S/2001/1154）。

#### 四、在過渡期間聯合國的作用

這些工作包括：

- （一）聯合國秘書長的特別代表將負責聯合國在阿富汗各個方面的工作。
- （二）特別代表應監測和協助本協定各個方面的執行。
- （三）聯合國應為臨時政府提供諮詢，幫助創造一個政治上中立的有利環境，以便在自由公正的條件下舉行召開緊急支爾格大會。聯合國應特別注意那些能直接影響緊急支爾格大會的召開和結果的機構和行政部門的行為。
- （四）聯合國秘書長特別代表或其代表可應邀參加臨時行政當局和負責召開緊急支爾格大會的特別獨立委員會的會議。
- （五）無論何種原因，如果有人極力阻止臨時行政當局或特別獨立委員會舉行會議，或如果這兩個機構無法就召開緊急支爾格大會的問題作出決定，秘書長的特別代表就應該考慮臨時行政當局或特別獨立委員會的意見，進行斡旋，幫助打破僵局或商定決定。
- （六）聯合國應有權調查侵害人權的行為，並在必要時建議應採取的糾正行為。聯合國也將負責制定和執行人權教育方案，促進尊重人權和理解人權（S/2001/1154）。

#### 參、「阿富汗國際安全援助部隊」的重建工作

德國在「阿富汗國際安全援助部隊」重建工作的角色便是在聯合國阿富汗會議後的結論基礎上，貢獻軍隊於以阿富汗北部為主的重建工作。有關「阿富汗國際安全援助部隊」的重建工作內涵，首見於波昂協議的附件之中，其規範有關「阿富汗國際安全援助部隊」的任務如下：

一、聯合國阿富汗問題會談的與會者認識到在阿富汗全國維持安全與實行法治的責任在於阿富汗人民。為此，他們承諾盡其所能和影響力，確保此種安全，包括保護部署在阿富汗的所有聯合國工作人員以及國際政府組織和非政府組織的其他人員的安全。

二、為此目標，與會者要求國際社會協助阿富汗新當局建立和訓練阿富汗新的保安和武裝部隊。

三、阿富汗問題會談的與會者意識到阿富汗新的保安和武裝部隊的完全組建和運作可能尚需時日，因此要求聯合國安理會考慮核准將一支經聯合國授權的部隊早日部署到阿富汗。這支部隊將幫助維持喀布爾及其周圍地區的安全。這支部隊可酌情逐步擴展到其他城市和其他地區。

四、阿富汗問題會談的與會者承諾將所有軍事部隊撤出喀布爾和聯合國部隊部署的其他城市或其他地區。此外希望這支部隊能援助阿富汗基礎設施的重建。

而在德國本身貢獻的內涵上，根據 2001 年 12 月 21 日的政府提案，德國決議派出 1200 人參與為期六個月的國際安全援助部隊，德國派出的部隊包括步兵、直昇機、支援、空中運輸等部隊，並協助與當地總部、當地政府及相關非政府組織與國際組織的行動，而參與的區域主要則是在喀布爾及其附近，提案中強調，若德軍要前往其他區域，必須在危急的情況下，且只能進行後勤任務(Drucksache, 14/7930)。

而德國在「阿富汗國際安全援助部隊」中主要的貢獻區域是在北阿富汗協助重建與穩定工作，德國國防部長 Jung 一開始也拒絕參與南部的行動(Löfflmann, 2008:11)。強調德國的主要任務包括：(1)協助阿富汗政府擴展公權力；(2)與阿富汗國家安全部隊結合，進行穩定與安全任務；(3)協助安全部門改革；(4)支持與教導阿富汗軍隊；(5)協助阿富汗政府對非法武裝團體解除武裝(Löfflmann, 2008:23)。

而在南邊與東邊所進行的已經是實質的戰爭形式，而德國的菁英也一再建議在實質情況改變下，德國應該考慮如何參與的問題，不過聯邦議會的授權僅限於北邊，並只能從事穩定與支援的任務，因此對於德國的領導與彈性度都會產生影響(Löfflmann, 2008：25)

2003 年的延長案使德軍擴展至 Kunduz 區域，而德軍在 Kunduz 的任務預計先派出 40 至 70 名的士兵前往，並將在 2004 年初開始部署約 230 人至 450 人的士

兵，這些先鋒部隊主要是要幫助區域性的重建團隊，協助該地在經濟、政治與社會上的重建，而此先鋒部隊便是確保這些重建團隊的安全，而原先在喀布爾的預算預計一年將花費 2 億 3,360 萬歐元，而在 Kunduz 的擴大任務預計一年將花費 7700 萬歐元(Bundesregierung, 2003b)。

德國並提出網絡型的安全(*vernetzter Sicherheit*)，並負責指揮北部的安全與重建，控制 Mazar-e-Sharid 機場，並負責空中運輸、補給、醫療與撤離士兵等任務，在五個重建團隊中，德國在 Kunduz 及 Feyzabad 擔任指揮，在軍文合作上，已經有超過 520 件的重建工作達成，包括街道、橋樑、學校到飲水系統的重建工作(Löfflmann, 2008:32)。另外還有 400 多名德國士兵協助在喀布爾的「阿富汗國際安全援助部隊」總部工作，這部分有 21 名為長途通信專家，雖然德軍也有在南部的 Kandahar 駐守，但是幾乎沒有進行戰鬥任務(Löfflmann, 2008 : 32-33)。

2005 年的政府提案當中提到德國將會參與「阿富汗國際安全援助部隊」區域中喀布爾及北方區域的行動，但同時也可以參與在西部地區甚至其他區域的具有時間限制與支援內容限制的行動(Drucksache, 15/5996:3)。在人員方面，德國也預計將派遣上限為 3,000 人的部隊參與，並預計花費 3 億 1,888 萬歐元(Drucksache, 15/5996:4)。2006 年 8 月，在加拿大的領導下，「阿富汗國際安全援助部隊」進行第一次的大型軍事攻擊行動 Operation Mendusa，在北約盟邦的要求之下，德國也同意強化參與。

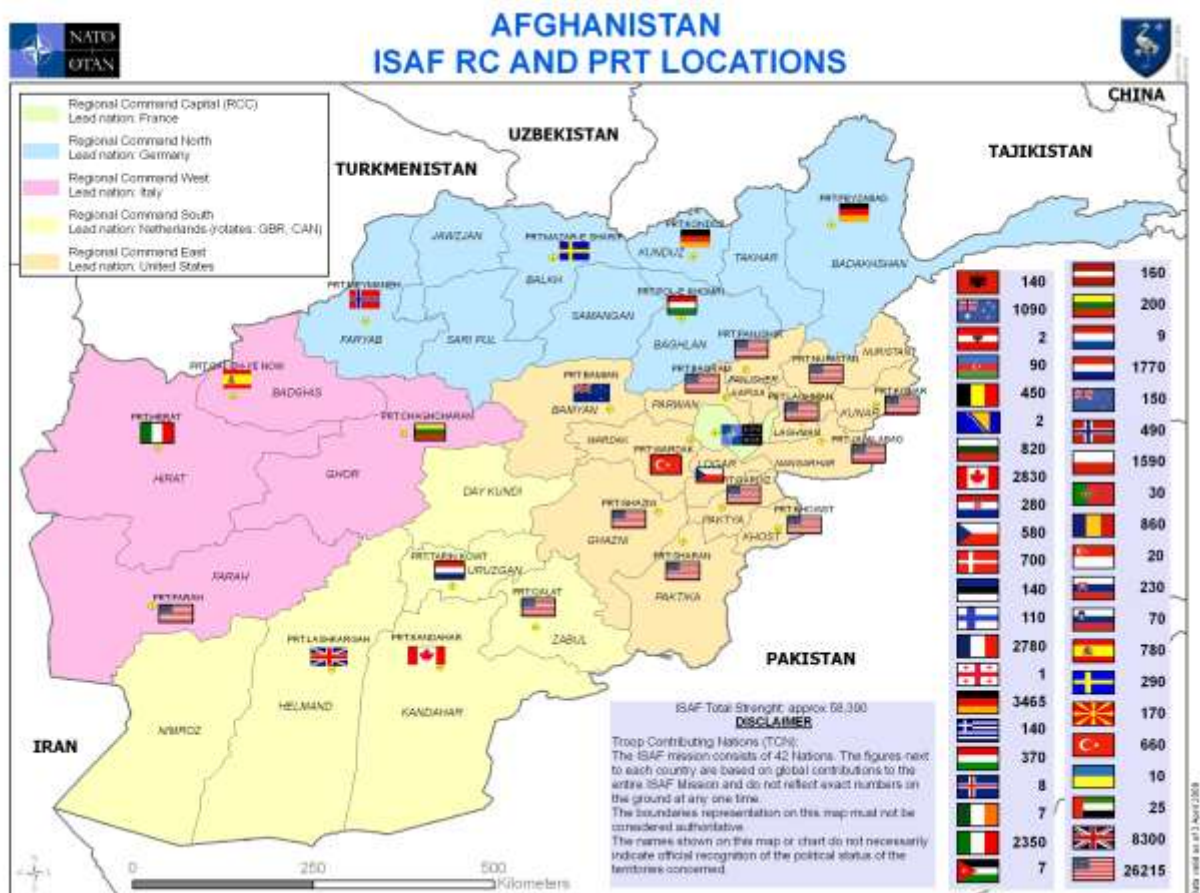
#### 肆、「省級重建隊」的內涵

在阿富汗的重建任務中，還有一個很重要的內涵就是設立「省級重建隊」，而德國也在其中扮演重要角色。2003 年 10 月美國提出新的民兵合作方案(Civil Military Cooperation, CIMIC)，要在主要戰略點中，成立一些「穩定的島」，比方說在美國區中有 100 人(其中軍人佔 80 人、文官佔 20 人)，以協助喀布爾中央政府的強化，而每個國家都有其各自的「省級重建隊」(Löfflmann, 2008 : 19)，在原先的設計上面，除了上述美國的 100 人之外，還有包括英國在 6 月開始，於 Masar-i Scharif Gardez、Kunduz 及 Bamiyan 所駐紮的軍隊，以及其他四個計畫中的團隊(Taz, 30. Mai, 2003)。不過，這時候「省級重建隊」的概念仍被批評並不明確，

比方說德國波昂大學發展研究中心的阿富汗專家 Conrad Schetter 便曾指出「省級重建隊」定義不明(Taz, 30. Mai, 2003)。

2004 年 9 月進行第一階段，在 10 個北方省與 5 個區域中成立重建團隊(RC Nord)，並由德軍指揮，9 月 30 日，已經有三個多國合作「省級重建隊」設置，包括由法國、比利時、匈牙利、瑞士與英國在 Kunduz 所設置的「省級重建隊」；由荷蘭及德國共同在 Baghlan 省所設置的「省級重建隊」，以及在 Faizabad 亦成立一個「省級重建隊」(Plenarprotokoll, 15/129:11746)。2005 年進入第二階段，成立西方 4 個省與四個「省級重建隊」(RC West)而由義大利指揮；2006 年 6 月成立 6 個南方省的 4 個重建隊(RC South)，由英、加、荷共同指揮；2006 年 10 月則在東邊省分成立 12 個「省級重建隊」與軍隊，由美國指揮(RC East)(Löfflmann, 2008 : 19)；而中間的省分別由法國指揮。

圖 3-1：阿富汗各國「省級重建隊」分布圖



資料來源：[http://www.nato.int/isaf/docu/epub/maps/graphics/afghanistan\\_prt\\_rc.jpg](http://www.nato.int/isaf/docu/epub/maps/graphics/afghanistan_prt_rc.jpg)

另外，有鑑於阿富汗的毒品市場猖獗，2004年在阿富汗的鴉片製造量與2003年相比又再度成長了17%，而罌粟田的部分也成長了64%，整體而言，阿富汗的毒品已經佔據世界毒品市場的87%銷售額（Drucksache, 15/5996:7），到了2006年，在全球毒品市場中，更有高達92%的鴉片來源來自阿富汗（Löfflmann, 2008：21）。而對抗毒品擴散是在2004年9月30日聯邦議會所通過的「阿富汗概念」內涵的一部份，過去對抗毒品這個部分是由英國來主要承擔責任，而根據該項決議，德國將參與協助相關行動。

## 伍、阿富汗協定（The Afghanistan Compact）

2006年在倫敦舉行的阿富汗會議中，確立了阿富汗協定的內容，其內涵標示了三個主要且相互依賴的行動範圍，亦即：安全、治理與人權以及經濟與社會發展三項，並希望能在契約簽訂後的五年內達到成效。

在安全方面，為了要營造安全的環境，由北約所領導的「阿富汗國際安全援助部隊」及美國所領導的「持久自由行動」將致力於安全部門的改革，協助阿富汗政府建立與維持阿富汗的安全與穩定，並增強阿富汗安全部隊的運作能力；「持久自由行動」反恐行動也將與阿富汗政府及「阿富汗國際安全援助部隊」密切合作，「阿富汗國際安全援助部隊」亦將持續扮演透過「省級重建隊」，促進阿富汗各個部門的改革與穩定。國際社會並會協助阿富汗與區域其他國家建立「信心建立措施」，強化相互之間的對話。

在治理方面，主要為強化民主治理與人權的保障，將協助阿富汗政府在各級政府部門中，設立更為有效率、可靠及透明化的機制，並對抗政府內部的貪污問題。同時，亦將協助其改革司法體系，確保司法審判的平等、公平與透明。

在經濟與社會發展方面，各國將協助阿富汗政府減少飢餓、貧窮與失業的狀況，而相關的公共投資將集中在基礎建設、教育、健康、農業與鄉村發展、社會保障以及經濟治理與私部門發展上面（The Afghanistan Compact, 2006）。



## 第四節 阿富汗干預行動的原則與模式

本節將根據前述章節，依照出兵決策過程、任務本身以及重建工作幾個部分來探討德國干預行動的原則與模式，首先探討德國在阿富汗出兵的決策過程中，考量的原則與模式。

### 壹、德國在決策過程中考量的原則與模式

以下則分別說明德國在阿富汗出兵政策的決策過程中考量的原則與決定出兵的模式。

#### 一、德國在決策過程中考量的原則

德國決定參與阿富汗的出兵行動所考量的原則中，最重要的還是國際組織的角色與盟邦兩個因素。而在內在因素方面，因為美國受到 911 恐怖攻擊的影響，各國皆多表達對動武的支持，而德國不論是菁英或民眾，對於反恐行動亦表示支持；因此，在影響德國決策過程的內在因素上，包括菁英、政黨等因素的差異確實是不大的，相較之下，在戰略文化中裡頭的所強調的「與盟邦團結一致」，以及擔心德國本土也發生類似恐怖主義攻擊事件等「利益」因素，較具影響力。

##### （一）聯合國及北約的決議

國際組織的決議在決策過程中是基礎原則。如前所述，傳統德國的外交基本方針中便一再強調國際組織與多邊主義的重要性，對德國而言，聯合國、歐盟與北約仍為最重要的三個組織，基本上只有在這三個組織下的任務才被視為可行。在其政府提案中，便明確指出德國作成決策的基礎有國際法與國內法兩個層面：在國際法層面上，包括聯合國安理會的 1368 號決議及北約理事會在 2001 年 9 月 12 日的決議都是國際法的基礎，同時，在決定參與「持久自由行動」時，亦指出當 10 月 7 日美、英等國根據聯合國憲章第 51 條發動「持久自由行動」時，聯合國安理會的主席亦表示符合聯合國安理會 1368 及 1373 號決議(Drucksache, 14/7296)。

政府提案中也強調，德國基本法第 24 條第 2 款中規定：「為維護和平，聯邦得加入互保之集體安全體系；為此，聯邦得同意限制其主權，以建立並確保歐洲

及世界各國間之持久和平秩序」，在聯合國及作為集體安全代表的北約皆表支持的情況下，德國實在沒有反對與不出兵的理由(Drucksache, 14/7296)。

費雪在聯邦議會報告中所強調德國出兵的四大理由中，也呼應此點，他將聯合國與北約的決議列為影響德國出兵與否的第一要素。而當時的國防部長也很明確的指出，若德國不參與出兵，將會嚴重影響德國對美國、北約及歐盟的影響力(Plenarprotokoll, 14/204:20110)。

## (二) 盟國的態度

費雪在其聯邦議會報告中曾指出德國出兵的第二要素是美國的重要性，因為美國受到攻擊，德國沒有不幫忙的理由，不過總理也還是保留的提出，對美國的支持不會是支持冒險(Plenarprotokoll, 14/204:20110)，這個部分可以說是為了美國可能將矛頭轉向伊拉克或其他所謂的「邪惡軸心」國家預留反對的空間。

## (三) 團結的原則

在 911 攻擊事件之後，施洛德總理便不斷的提到與盟邦團結的重要性，除了 9 月之外，10 月 11 日聯邦議會報告、11 月 8 日聯邦議會報告及 11 月 16 日聯邦議會大辯論都一再提及，而團結所隱涉的意義，便是所謂「適當的軍事準備」(Plenarprotokoll, 14/202:19864)，其實也就是出兵。

費雪也提到：「只要我們說自己是與西方整合在一起的，就應該負起責任，對聯盟表達忠誠團結」(Plenarprotokoll, 14/204:20110)。

團結這個因素是不斷被提起的，甚至在紅綠政府失去政權後，新成立的大聯合政府中的外長 Frank Walter Steinmeier 也強調團結的重要性，而前任國防部長史圖克更在 2005 年強調不僅團結非常重要，德國對盟邦的感謝以及安全利益都是德國出兵的因素(Löffmann, 2008:57)。

Volker Heins 也認為，此次出兵為德國在二戰後，第一次在軍事干預行動上面沒有提到納粹的過去或過去的歷史記憶，這是一個重要的里程碑。因為過去德國在出兵時，還會特別強調德國不能夠走自己的路，而現在省略這樣的說法，僅強調德國應該對美國與北約維持團結的態度(Wittlinger & Larose 2007:488)。

#### （四）人道原則

施洛德總理對人道主義的強調分為兩個部分，一個是出兵本身的正當性部分，主要是要解決如同巴爾幹半島地區一樣的社會與物質安全等問題；另外一個則是強調出兵行動的人道性質，將出兵導向人道救援的方向，並強調會在人道的原則下重建阿富汗(Plenarprotokoll, 14/204:20110)。

外長費雪包括在 10 月 11 日聯邦議會報告及 11 月 12 日對聯合國大會演說中，都強調解決第三世界根源性的因素，也就是貧窮等問題。同時，亦強調出兵本身是人道行動(Plenarprotokoll, 14/204:20110)。

#### （五）國際責任

從施洛德總理的談話看來，他所指的責任屬於對盟邦與對人類的責任，包括 10 月 11 日聯邦議會報告提及對人類的責任、11 月 8 日聯邦議會報告提及對美國的責任以及 11 月 16 日提及對盟邦的責任(Plenarprotokoll, 14/204:20110)。

另外有學者則指出，費雪捨棄集體記憶的說法，而強調伊斯蘭基本教義派，將會摧毀以色列，使得德國有出兵義務的說法，可以說是為德國出兵的選項上又增加了一個不同的面向(Wittlinger & Larose 2007:489)。

亦有學者主張此次出兵為德國第一次在沒有歷史的包袱下出兵，而考量的更多因素為國際責任、較少人道價值，而以全球的安全與反恐名義形式進行干預，也是較多考量國家安全與利益，他並將此次出兵稱之為「沒有希特勒的戰爭」(*Krieg ohne Hitler*)(Löflmann, 2008:63)。

同時，911 事件中許多的攻擊事件的策劃者都在德國居住或生活過，包括其首腦 Muhammad Atta 還曾在漢堡科技大學學習都市計畫，這樣的攻擊事件，會產生所謂的德國價值是否能持續的問題(Erb, 2003:183)，同時，也讓德國認為其對於反恐有相當程度的責任。

#### （六）共有的價值

施洛德總理在 10 月 11 日的報告中強調的共有價值包括自由、團結、安全、正義(Plenarprotokoll, 14/204:20110)，反對黨部分，對於這幾個大的規範因素皆沒有提出挑戰，甚至表示同意，表示這些因素並不違反反對黨的立場，相對的，反

對黨多半集中在技術層次，比方說情勢變遷應送聯邦議會討論、是否有需要採取信任投票以及士兵的安全等因素來提出質疑，足見相關規範因素亦是跨黨派的共同戰略文化的一環。

## 二、德國在決策過程的模式

德國在決策過程的模式，大致依循著國際組織的授權、行政當局的決策、民意的探詢以及聯邦議會的辯論與決議四個步驟進行。

### （一）國際組織的要求

如同在科索沃出兵政策中一樣，當有出兵需要的事件發生時，對德國的決策模式來說，國際上的要求，特別是來自聯合國的要求或決議是非常重要的。首先是在「持久自由行動」對阿富汗出兵上，因為具備著聯合國安理會的第 1373 號決議，而「阿富汗國際安全援助部隊」任務也是具備聯合國各項安理會決議的授權，可以說國際組織的授權賦予出兵行動的正當性與合法性，也是德國決定出兵與否的重要模式之一。

### （二）德國政府行政當局的決策

有了國際組織的要求，德國的決策模式自然進入行政當局的決策與提案，如同前章所述，在這個階段主要決策菁英的角色非常重要，特別是總理、外交部長與國防部長的角色。他們主要都基於前述的幾項原則做成決策，只是國防部長較從國家利益的角度出發，認為如果沒有介入，將會影響德國在相關國際組織與盟邦間，甚至是該地區的影響力。不過，國家利益因素在此次決策過程中影響不大，雖然 Klaus Naumann 表示，德國之所以會出兵阿富汗，除了聯盟的要求以及與阿富汗長期以來的關係外，另外一個的因素就是國家利益，也就是史圖克所宣稱的，德國的防衛包含興都庫什(Naumann, 2008:25)，但是從決策過程中，仍看不出有多大的重要性。

### （三）訴諸民意

作成出兵的決策同時，也會考量到民意的因素。民意的因素部分，當時民調顯示，有 50%的德國人擔心在德國發生類似的恐怖攻擊事件，57%的民眾認為美

國的反擊行動是合理的，但是同時也有 57%的民眾反對德國參與反擊行動(Erb, 2003:193)。可以看得出來德國的民眾還是反對戰爭，但是也擔心類似的事件會發生在自己的國內上，因此，政治人物雖然會考量民意的因素，甚至訴諸民意，但是在反對聲浪沒有很強的情況下，民意的因素並不能扮演決定性因素。

#### (四) 提交聯邦議會辯論與決議

聯邦議會辯論過程為德國出兵決策中最为重要的一環，在聯邦議會的辯論中，亦可以看出影響相關菁英決策的主要因素。在這段期間，因為傳統的極左派陣營(如民社黨)在 2002 年的選舉中並沒有取得黨團地位，只拿到約 4%的選票，因此在這段時間的聯邦議會辯論角色以執政的紅綠聯盟政府以及在野的「基民/基社聯盟」及自民黨為主。這次四個政黨分別在前後扮演執政黨的角色，對出兵問題基本上都是採取同意出兵的立場，因此在這段時間的出兵決策模式中，主要都是在枝節上面進行討論，如「持久自由行動」出兵行動中，雖然執政黨提出信任投票，但是反對黨認為根本沒有信任投票的必要性，因為各政黨都同意出兵。而在重建任務的「阿富汗國際安全援助部隊」決策中，反對黨也沒有太大意見，只要求執政黨要考慮是否扮演領導國家的角色。唯一的變數是自民黨自從 2003 年起反對在阿富汗的擴大出兵，認為該任務不是重建，亦非反恐，但是這個立場在 2006 年之後又修正回來，總體而言，這段時間的朝野對於出兵問題可以說差異不大，相關決議自然容易達成。

## 貳、德國在任務上考量的原則與模式

以下說明德國在阿富汗出兵任務考量的原則與模式。

### 一、德國在任務考量原則

在任務的考量上，德國依循著強調多邊主義傳統，主張共同決策，同時，也依循著傳統限制性出兵的作法，避免從事危險的任務。

#### (一) 共同決策、避免單獨行動

德國在任務上考量因素基本上仍是雖然依照國際組織授權內容進行，德國不斷強調國際組織規範與遵循歐洲共同決策的重要性。施洛德總理在 2001 年 12 月 12 日便再次強調聯合國的重要性，他認為強化聯合國的角色是歐洲共同外交政策

的基本利益，不僅僅是要對抗恐怖主義，也是解決未來衝突的途徑(Plenarprotokoll, 14/207:20439)。

他對於當時各國對於阿富汗政策有不同意見，表示應該尊重各國差異，但是並不是大國跟小國的差異，亦不是外交政策的再度國家化(Plenarprotokoll, 14/207:20439)，如此才能避免衝突，達到共同決策的目的。

## (二) 避免從事危險任務

首先在「持久自由行動」任務的考量上，德國參與的仍然是在較平靜的非洲之角與科威特區域，同時，更明確主張所謂德國出兵的「紅線」，便是不能夠進行阿富汗南方的戰鬥任務，特種部隊也以支援為主。

在阿富汗當地的行動也以協助的角色為主，雖然成立阿富汗臨時政府，但仍避免被當地民眾視為外來的佔領國或軍隊，強調以強化當地政府職能為主，在選擇成員上特別強調參與臨時政府當局成員的能力與品德，以及各族群、地理與宗教的代表性，並將民主與人權的建立，視為是最重要的考量因素，特別是人權的保障。

在德國給士兵的行動準則中，明白限制士兵使用武力的時機，只有在自衛以及阻止嚴重違反人權的情況下才能使用，這也是美國及英國等國批評德國此舉將使得軍力展現不足，導致毒品交易猖獗(Löfflmann, 2008: 35)。不過，當時的國防部長夏平於 2002 年 6 月 14 日在聯邦議會表示，軍事手段仍是最後的手段，也不會是主導的因素，這是和美國等國一開始就有的共識，未來也不會改變(Plenarprotokoll, 14/243:24465)。

## 二、德國在任務上的模式

這裡所指涉的任務，主要指的是德國在有關阿富汗的「持久自由行動」反恐任務，在該次任務中，雖然德國強調團結與責任，但是主要的任務內容仍是避免進入危險地區。也就是從事避免恐怖主義的物資進入阿富汗的任務，出兵的範圍更是遠離阿富汗，即使在阿富汗地區，也主要並非戰鬥任務。在阿富汗雖有少數的衛生兵駐紮，但是其主力主要駐紮在非洲之角、印度與科威特等地，協助巡航

及保護前往阿富汗的相關軍隊的工作。

## 參、德國在重建工作上的原則與模式

以下則針對德國在重建工作上的原則與模式進行說明。

### 一、德國在重建工作上的原則

德國在重建工作上的原則大致仍與過去相似，主張國際組織的決議之重要性、對責任及人道的強調、考量國家利益以及避免風險等原則。

#### （一）依據聯合國安理會決議與聯合國重建工作內容進行重建

在重建工作的主要原則上，聯合國安理會的決議是最重要的，如前所述，在每一次的重建工作延長案中，都是依循著聯合國安理會的決議，擘畫出重建工作的時間、區域與項目之後，德國聯邦議會才會進行討論，因此，聯合國安理會的決議是德國重建工作是否能夠進入聯邦議會討論的基本要件。

在第二次延長案中，外長費雪則著重在聯合國的角色，認為聯合國任務是無可卸責的。第三次延長案中，外長費雪再度重申國際決議對國內決策的影響力，並強調要有一個更廣泛性的安全政策，並調和當地的不同族群，促進民主選舉。第五次延長案中，外長重申聯合國安理會決議等因素對於德國重建工作的影響，第六次延長案中，當時的國防部長 Jung 則仍強調德國仍將以北邊區域為主，強調重建工作要在國際法與安全的確保前提下進行。

反對黨方面也不否認此一原則，自民黨所關心的重點在於出兵行動是否具備聯合國安理會授權、盟邦的關係與北約的角色。一向反對德國出兵的民社黨，也不否認聯合國的重要性與授權的必要。

基民黨雖然也強調聯合國授權的重要性，則相對較不重視，如前所述，其外交政策發言人甚至在訪問中主張，在聯合國未必授權的情況下，重點是政府是否能夠說服反對黨在聯邦議會支持。

#### （二）責任的強調

對於責任，德國似乎不若過去那麼強調。相關的延長案中，只有在第五次延長案中，外長又一次的重申德國的歷史責任。而一向反對德國出兵的民社黨，與過去相比，也較少提到過去的歷史責任。

### （三）人道的強調

由於重建案本身就是人道色彩相當濃厚的，因此在相關的延長案中，對於人道的強調亦不強，只有在第三次延長案中，國防部長史圖克則強調德軍的人道角色，並保證風險性不會太高，但這重點也主要是在主張風險不高的部份。

### （四）國家利益的重視

過去德國比較不敢在出兵行動上主張國家利益，怕被其他國家認為德國藉由軍事行動來推動國家利益，引起其他國家的懷疑，但是，隨著出兵的逐步正常化，德國已經敢於說出出兵行動是符合國家利益的說法了。在第二次延長案中，國防部長史圖克提出了影響德國在重建工作內容上的因素中，明確就包括國家利益因素，而在第五次延長案中，外長也重申德國的國家利益對於德國重建工作的影響。

在基民黨重新執政後，由於基民黨對於出兵上相對較為寬鬆，因此開始試驗更多軍事選項的可能性，包括增加軍隊或擴大區域等措施。面對恐怖主義的反制，比方說在 2007 年 5 月 19 日，有三名士兵在 **Kunduz** 遭到自殺攻擊死亡，當時的國防部長 **Franz Josef Jung** 仍強調德國仍會為了阿富汗和平的未來與國家安全而奮戰(Löffmann, 2008:9)，不會讓步。可以說在出兵問題上，德國越來越自主，也越來越從國家利益的角度考量。

### （五）風險的迴避

對於風險的迴避，一向以來是德國出兵的基本原則之一，也是德國受到其他國家最大詬病的因素。第四次延長案中，國防部長史圖克仍強調重建的工作不包括有風險性的打擊毒品的任務，第六次延長案中，當時的國防部長 **Jung** 則仍強調德國仍將以北邊區域為主，強調重建工作要在國際法與安全的確保前提下進行。

在野黨方面，自民黨也一再強調應該避免士兵處於風險之中。基民黨也著重於如何在任務逐步擴大下，確保士兵的安全，皆可以看出對德國而言，所謂的風險迴避，就是盡量避免士兵處於不安全的環境下進行戰鬥任務。

## 二、重建工作的模式



根據相關原則，德國在重建工作的模式基本上會盡量依照國際組織的要求行事，但是會受到民意的影響來限制任務的範圍，展現在任務執行上就呈現強烈的自制傾向，不過，仍在國際組織的要求之下，以人道為基礎協助當地的國家建立。

#### （一）盡量依照國際組織的要求，但以民意反對來限制範圍

綜觀幾次延長案的主要發言，可以確定德國政府在重建工作上的模式主要受到外在環境的影響，也就是聯合國及相關國際協議的角色，其次才是內在因素的包括國家利益、基本方針中的多邊主義訴求以及戰略文化中的責任、團結等因素，也就是「不再落單」的角色，相較於過去在巴爾幹半島主要強調「不再犯錯」的角色，德國似乎是從過去的歷史罪惡中逐步走了出來。

但是民意的反對，仍然會對軍事上的選項產生影響，甚至被用作限制範圍的理由。德國的民意多數還是反對德軍進行戰鬥任務，根據 2003 年的民調指出，只有 27% 的民眾贊成，另外有 59% 的民眾主張應該嚴格限制德軍的角色，使其出兵的範圍嚴守在領土與盟邦的範圍之內。而根據明鏡週刊 2006 年 11 月的調查，有 82% 的民眾反對德軍參與阿富汗南部的行動，而進一步的訪問也顯示有 62% 的民眾反對偵察任務及重建計畫(Löffmann, 2008:64)。

由此，亦可以看的出來，民意因素的影響力在出兵決策形成上雖然相對扮演較小的角色，但是德國民眾對於傷亡的接受程度遠比英國及美國等國民眾來的低，民意的反對，會對軍事上的選項產生影響(Löffmann, 2008:65)，甚至被政治菁英作為抵抗國際要求的基礎。

#### （二）執行任務的自制傾向

因為對於風險迴避的原則，使得在任務本身採取自制的傾向。在「阿富汗國際安全援助部隊」任務中，德國也主要駐紮在相對穩定的北部阿富汗地區，甚至連可能會引起衝突的打擊毒品等行動，德國一開始也避免參與。

雖然面臨許多國家對其批評，包括不願意增加軍隊至南部等，德國仍然不以為意，甚至對於其重建工作的成果上，仍是相當自豪的。不像其他國家強調其解放阿富汗民眾，德國的電視一直以來都還主張「美國軍隊的缺失」，而強調如果德國沒有參與超過 2,000 人的士兵，未來可能會更差(Heins, 2007:60)。

### （三）協助國家建立

德國任務的主要模式以協助阿富汗能自主管理，達到國家建立的目標，因此除了在行政部門上提供訓練，教導軍隊外，更重要的是在協助相關安全部門、司法部門的改革，強化其治理的能力。過去有許多國際介入失敗的例子，就是因為無法讓當地政府具備效能，加上戰後經濟蕭條，政府貪污腐敗，導致相關維和任務以失敗作收，雖然阿富汗的任務仍無法避免類似的問題，但是主要還是希望在過去的失敗經驗中學習教訓，從經濟、社會、文化、政治、司法等各面向同時協助其國家建立，因此有所謂「網絡型的安全」這樣的說法。

## 肆、阿富汗出兵行動對德國的影響

911 事件使德國產生改革軍隊更大的決心，阿富汗的出兵行動更使德國軍隊朝向全球的干預部隊進行改革。2003 年 5 月史圖克提出國防準則 (*Verteidigungspolitischen Richtlinien, VPR*)，其中主張國防不能夠只有傳統的德國或盟邦的境內，進而提出所謂「在興都庫什區域的德國利益應該被防衛」的說法 (Longhurst, 2004:114)。

VPR 中並提出德國面臨國際恐怖主義、武器擴散、區域危機與衝突及資訊戰等四項挑戰，而主要影響德國安全政策的因素是多邊主義、整合、跨大西洋的伙伴關係與全球責任，但是在地理上，德軍不再受到限制，未來希望能與北約快速反應部隊及歐盟快速反應部隊結合，協助和平的維持與執行 (Löffmann, 2008:65-66)。同時，德軍的新的主要任務也將轉型成國際衝突的預防與危機處理，德軍將透過現代化的過程，增進德軍在指揮與控制、情報蒐集、機動性、支援與持續性、生存能力與保護等各方面能力的增進，但同時也要進行裁軍，將在八年內關掉 110 個基地，減少約 35,000 人，不過，將持續建置一個約 70,000 人的穩定力量，可提供如同巴爾幹半島上類似維和行動的任務 (Longhurst, 2004:115)。

2001 年 4 月，建立特殊作戰師 (*Division Spezielle Operationen, OSO*)，其中包含 7,300 名部隊，有兩個空降旅 (airborne brigade) 及特種部隊 (KSK)，800 名士兵 (其中 300 名可部署於指揮部)，並執行四項主要任務：武裝遣返 (armed repatriations)、針對非正規部隊的行動 (operations against irregular forces)、快

速行動 (fast initial and concluding operations) 及深入行動 (in-depth operations) ，預計可在 24 小時內派出先鋒部隊 (vanguard troops) ，並在 3-4 天內派出其他部隊。

學者認為，與之前 1992 年及 1994 年所公布的國防白皮書差異，便是提出了新的概念，同時德國展現了如同其他中型強權一樣，在理論上已經準備好透過軍事工具來追求利益，只是仍然不會進行單邊行動(Maull, 2006:84)。

Lothar Rühl 將阿富汗的行動稱之為德國出兵政策的「試金石」，使德國的防衛擴展到興都庫什山(*Verteidigung Deutschlands am Hindukusch*)，同時，德國也敢於根據其國家利益，向盟邦說不，不過德國將無法避免形成一個明確且一致性的安全政策，而德國出兵政策的正常化及擔負國際責任，也是國際上所支持的(Löffmann, 2008:70-75)。具體的表現便是在 911 事件發生之後，德國政府立即便表達與美國「無條件的團結」，但卻也表示德國不會參與任何冒進的行動(Timmins, 2006: 61)。

不過，德國軍隊的改革還面臨許多限制，首先面臨的便是預算上的短缺。史圖克在 2001 年 12 月 22 日強調，軍隊預算的短缺是從舊政府時代就開始的，1991 年到 1998 年國防預算減少了 112 億馬克，在投資的預算上面，1988 年仍有 132 億馬克、1991 年有 108 億馬克，但到了 1997 年只剩下 70 億馬克，他認為軍隊預算短缺的責任並非紅綠政府的責任(Pleanarprotokoll, 14/210:20831)。

由於預算的不足，也導致裝備上不足，進而產生出兵本身的限制。比方說 Transall C-160 運輸機只適合短程運輸，為了運輸相關人員及物品至阿富汗，德軍還因此租了俄製之 Antonow 及 Iljuschin 戰略運輸機。同時，德軍仍面臨重建階段，有太多的預算花在與境外部署無關的項目上，在空中巴士 A-400M 運輸機及另外四架空中巴士 A-310 多功能坦克運輸機將可望在 2010 年服役後，從 2007 年開始，德國才可能擁有第一個國內戰略後勤系統、全天候雷達衛星系統(SAR-Lupe)，而中程增程防空系統(Medium Extended Air Defense system)也可望有所貢獻，新的 Puma 步兵戰車(infantry fighting vehicle)也在 2006 年開始運作，同時德國還購買了

高效能與精確的長程武器 ( highly effective and precision-guided long-distance weapons )<sup>53</sup> (Maull, 2006:86), 使德軍不僅只有維和的能力, 也具備了戰鬥的能力。

綜上所述, 德國出兵阿富汗與前一章出兵科索沃案已有相當大的不同, 不論在人數、防衛及攻擊範圍等都已擴大, 所重視的在於對抗恐怖主義的行動, 已經不只是人道, 我們會感受到德國以暴止暴的濃厚氣息。雖然在任務上盡量選擇較穩定、較安全地區進行重建, 避免參與戰鬥, 但事實上, 有時也無法不應戰。在出兵阿富汗的行動中, 德國已體會到自身軍力的不足, 而需加強, 才能成為多邊行動中的領導國。也在此一行動中, 德國展現必須以軍事力量來追求及維護國家利益, 德國既定位為中級強權身份, 日後當然會逐步在財政許可下加強軍備。可是不能忽略的, 是德國的出兵行動都盡量符合國際法的要求、聯合國安理會的決定、北約的決策, 甚至其他區域組織如歐盟或歐安組織的決定, 都是德國決定出兵的準則, 並且是多邊行動, 甚至在阿富汗北部地區擴大重建區, 德國也找其他國家作為共同領導國, 例如荷蘭等。

所以, 德國在對抗恐怖主義充分遵循現實主義的典範, 但又緊抓著新自由制度主義的合作與多邊的觀念, 同時, 也不可忽視其戰略文化的影響。

---

<sup>53</sup>其中包括 RBS 15MK 3/200km, Taurus/350km。

## 第四章 德國的伊拉克出兵政策

本章將針對德國在伊拉克出兵政策時的反對立場以及在美、英等國出兵之後，關於伊拉克的重建問題等進行分析。首先針對德國對於反對出兵伊拉克政策的形成，第一節將從政策的醞釀階段談起，進而談到當美、英等國決定出兵時，德國的反應；最後，則將探討德國在國際上與其他國家的折衝。

第二節則針對伊拉克的重建工作進行分析，分別探討德國在重建工作上的態度、重建工作的協商及其內涵。最後，在第三節則將探討德國在反對對伊拉克出兵政策以及重建工作上所考量的原則與相關模式。

### 第一節 德國對於出兵伊拉克的反對

本節探討德國反對出兵伊拉克政策的形成，主要將分為幾個部分；首先從反對政策的醞釀期開始分析，主要是從 2002 年開始，德國的政治人物便不斷對於美國在伊拉克的可能出兵行動，採取反對的立場，本節第一部分主要整理相關政治人物在反對出兵政策醞釀期的相關說法；第二部分則探討美英兩國出兵之後德國政治人物的反應，面對美國與英國的執意出兵，在聯邦議會選舉告一段落之後，德國政治人物在立場上為何；第三個部分則從國際層次來分析德國反對出兵伊拉克的政策，包括在聯合國與其他國際場域上與各國的折衝情形。

#### 壹、反對出兵政策的醞釀

從 2002 年開始，德國的相關政治人物便公開反對美國針對伊拉克的可能出兵行動，再加上選舉因素的介入，反對出兵政策的醞釀，更加複雜。本文按照與美國的關係友好情況，大概可以分為三個階段，分別是：（一）柔性勸說期，這段期間基本上是從 2001 年底開始，當美國展現出可能對伊拉克動武的傾向時，德國裔開始的態度仍是柔性勸說；（二）強烈反對期，自從 2002 年 8 月至 9 月底選舉結束這段期間，因為選舉進入白熱化，對於美國的批評也隨之強烈；（三）修補關係期，從聯邦議會選舉之後至 2002 年底，德國試圖修復與美國在德國聯邦議會

選舉過程中所造成的齟齬。分述如下：

### 一、柔性勸說期

這段期間相關政治人物主要是訴求盟邦的關係與國際組織的規定，並強調沒有直接證據證明伊拉克與恐怖主義有關連。其實從 2001 年 9 月 19 日，當外長費雪與美國國防部副部長 Paul Wolfowitz 見面時，Wolfowitz 便明確告訴費雪，美國計畫在對塔利班攻擊告一段落後對伊拉克動武，也因此德國在「持久自由行動」的政府提案中，特別對於德國在任務中的執行區域進行限制 (Harnisch, 2003:8)。但是德國這個階段還是採取較為合作性但卻保留的態度，包括派出狐式戰鬥車至科威特協助「持久自由行動」的任務等等。

外長費雪於 2 月 22 日在聯邦議會表示，任何德國軍隊的部署只能夠在聯邦議會所授權的「持久自由行動」架構下，他強調德國對美國過去為德國帶來和平、民主、自由與統一表達感謝，而美國最大的成就則是在德國協助「國家建立」，也是國際間干預行動的方向（如在阿富汗的行動）。雖然美國與歐洲國家存在差異性，但仍是盟邦之間的差異，費雪認為既然伊拉克願意接受聯合國調查員在其境內進行調查，所以最好的作法仍是應該在聯合國的決議下進行相關調查工作 (Auswärtiges Amt, 2002a)。

施洛德總理在接受媒體訪問時，也提到德國在科威特所部署的「狐式核生化偵察車」(Fox NBC defense vehicles)之用途是在「持久自由行動」的支援任務上，絕對不可能用在伊拉克上面。他並指出，將伊拉克與恐怖主義掛勾的證據仍不足，貿然進行軍事行動，亦將影響聯盟的團結(Bundesregierung, 2002)。

同時，根據德國聯邦情報局(Bundesnachrichtendienst, BND)2002 年的報告指出，該區域基本上沒有明顯的危險，但是該報告仍然強調德國很快就會成為伊拉克飛彈的攻擊範圍，相對而言，情報局的立場比政治人物與美方較為接近 (Martinsen, 2005:89)。

2002 年 5 月美國總統布希訪問德國時，強調美國不會不與盟邦協商，並且不會在德國選舉前開始準備戰事 (Forsberg, 2005:218)。但是，從 7 月開始的發展來看，顯示美方與德方都沒有做到將伊拉克議題排除在選舉活動之外的承諾，布希總統在西點軍校的演說中，提到先制攻擊的重要性，Dick Cheney 在 8 月時也發表

強烈呼籲，強調對伊拉克動武的可能性。同時，德國國防部長史圖克在 7 月接受電台訪問時指出，他與北約的秘書長 Robertson 早就談過了，對伊拉克的問題根本沒有在北約的考慮下，也沒有在聯合國的議程上（Deutschlandfunk, 2002）。而後，隨著德國聯邦議會選舉情勢的緊繃，伊拉克戰爭的議題，卻因此成為德國聯邦議會選舉的主題(Forsberg, 2005:218)。

## 二、強烈反對期

由於選舉進入白熱化，執政黨在選舉中沒有絕對的優勢，加上國內民意反對出兵的情況十分普遍，導致這段時間德國的政治人物在用詞上亦呈現較為強烈的反對狀況。民意的反對可以從 2002 年 8 月，也就是選舉前一個月的民調看出，德國有高達 75% 的民眾反對參與伊拉克戰爭，只有 21% 的民眾支持；而在德東地區更高達 85% 的民眾反對出兵伊拉克，因此，在選舉活動即將開始之際，施洛德總理必須要表態以解決選票的流失問題(Martinsen, 2005:95)。

施洛德總理批評美國的行動為「軍事冒險」(military adventures)，強調德國不會參與任何冒險的行動(Buras & Longhurst, 2004: 217)，這種批評也符合許多歐洲及德國人的想法，對他們而言，美國更有興趣的並非是政權轉移而已，而是維繫中東的權力平衡，以促進美國的利益，並保障油源(Erb, 2003:204)。前總理施密特也批評美國是危險的單邊主義，主張德國不應該做為美國的工具(Erb, 2003:205)。

外長費雪在 8 月初的時候接受南德日報訪問時表示，沒有證據顯示伊拉克與蓋達組織有所關聯，出兵既不符合德國的利益，也可能會對中東情勢產生難以計算的風險與影響；他認為德國應該尋求歐洲的共同立場，但他也承認確實仍有難度，同時並批評反對黨沒有支持他們的想法(Auswärtiges Amt, 2002b)。他在月底時接受訪問更進一步指出，如果美國進行單邊攻擊伊拉克的行動，除了風險與國際法的問題外，還得負擔之後維繫中東的穩定，這將會是繼越戰之後最具風險性的行動，而歐洲做為中東的直接鄰居，中東的穩定直接影響歐洲安全，對歐洲而言是不能接受這樣的風險的，因此德國不會參與相關出兵行動(Auswärtiges Amt, 2002c)。

施洛德總理也一再強調不會參與任何冒險的行動，並在選舉過程中提出「德國的道路」(Der Deutsche Weg/ German Way)的口號，強調德國「社會主義國家

模式」(Sozialstaatsmodell)的重要性，他並指出，一切以美國馬首是瞻的情況已經過去了(Die Welt, 6, Aug. 2002)。而當司法部長 Hertha Däubler Gmelin 在選舉期間將布希總統比作 Hitler，主張美國對伊作戰，其目的是在移轉國內問題後，施洛德總理雖致信給布希總統，表示該事件被錯誤報導，但是並沒有致歉(Forsberg, 2005:219)。

不過，在面對紐約時報(New York Times)9月5日訪問時，他則試圖緩和情勢，強調德國作為美國的朋友，與美國團結是必然的，在阿富汗的出兵與付出就是例證；但是正因為如此，才必須主張在伊拉克問題上採取反對的立場，因為美國的單邊行動將可能傷害反恐聯盟，為後續的反恐行動增添變數；同時，反恐任務尚未結束，不應另起戰場，更何況對於戰後伊拉克的政治情勢以及可能的經濟衝擊皆沒有深入討論之前，實在不應貿然出兵(German Embassy, Washington, 2002)。

但當9月開始，社民黨在聯邦議會選舉情勢持續惡化，且法國還在考慮如果聯合國授權該項行動，是否加入時，施洛德總理一之前較為和緩的口氣，而強硬的指出：「如果無法自由的陳述自己的意見，而只能無條件的與對方立場相同的話，這樣算什麼友誼？」<sup>54</sup>(Timmins, 2006:64)。針對施洛德總理的強勢，華盛頓日報則批評施洛德總理運用國際危機來拉攏左派選票(Erb, 2003:206)。相較之下，綠黨的費雪採取的是較溫和的競選手法，他提出「歐洲的道路」(European Way)，以促進聯合國的角色，反對黨的基民黨則批評施洛德使德國陷入孤立，強調如果有聯合國安理會授權，德國就應該出兵(Harnisch, 2003:15)。而自民黨則採取比較中間的立場，一方面他們批評社民黨走德國的路的說法會孤立德國，另一方面則強調歐洲整合與國際法的重要性(Harnisch, 2003:16)。

施洛德總理在2002年聯邦議會選舉前一刻，於9月13日的聯邦議會上發言主張，德國與盟邦團結是一方面，但是另外一方面要思考的是德國的「自我責任」(Eigenverantwortung)，因此他強調在他的領導之下，德國不會參與任何的軍事干預行動(Plenarprotokoll, 14/253:25583)。

---

<sup>54</sup> 原文內容為: what kind of friendship is that if you are not free to state your opinion but instead have to stand there and click your heels together?



反對黨自民黨的 Guido Westerwelle 揶揄施洛德利用出兵問題作為選舉的工具，因此有「施洛德的士兵」(*Soldaten für Schröder*)的說法(Plenarprotokoll, 14/253:25589)。費雪則質疑美國人民是否能夠承受長期的出兵，因為美國一旦出兵伊拉克，絕對不可能在幾週或幾個月就能夠解決問題，而是需要好幾年甚至十幾年的時間，但是如果美國人民無法承受長期駐兵，美國貿然用武力介入伊拉克，將會使情勢更加複雜，最後美國甚至有可能走向孤立主義的道路，而歐洲在地理上還是離中東地區較為接近，還是得直接面對中東地區的不穩定對歐洲的影響，因此他反對對伊拉克出兵。

他認為，如果是對抗恐怖主義，德國人應該保持完全的團結，但是德國同時也需要避免包括宗教仇恨、國內衝突、大規模毀滅性武器的擴散等影響國際安全的因素，因此，最好的作法還是各國持續合作，在聯合國的架構下持續解決相關問題(Plenarprotokoll, 14/253:25593-5)。

反對黨基民黨的梅克爾(*Angela Merkel*)則認為如果在伊拉克和平解除武裝的行動失敗，應該要考慮支持軍事干預(Longhurst, 2004:93)，同時，他舉出幾個應該出兵協助的理由：(1) 國家利益：作為出口導向的國家不應該走向孤立；(2) 德國不應該走自己的道路，不論是冒險走向戰爭或冒險走向孤立都是不對的；(3) 全球化世界已經難以區分外部與內部的安全：他並舉美國在德國海德堡破獲恐怖行動，避免德國遭受攻擊為例，強調與美國及世界各國合作的必要性；(4) 歷史的教訓：過去對猶太人的罪行，使德國不能坐視伊拉克對以色列的猶太人可能的威脅(Plenarprotokoll, 14/253:25608-9)。

雖然當時東德面臨嚴重的水患的問題，但是結果證明施洛德這樣的選舉策略還是成功拯救了社民黨的選票(Timmins, 2006:65)。9月22日選舉結果，社民黨以8,000票險勝(Erb, 2003:206)。雖然反對黨訴諸失業率等其他經濟問題，但是最後紅綠聯盟仍以千分之幾的些微差距贏得該次聯邦議會選舉<sup>55</sup>。

---

<sup>55</sup> 該次選舉社民黨獲得41.9%的選票、「基民/基社聯盟」獲得41.1%的選票，而與社民黨共組聯合政府的綠黨獲得5.6%的選票，而有可能與基民黨結合的自民黨獲得5.8%的選票。整體而言，兩個陣營僅差距千分之四的選票差距，而由紅綠聯盟險勝，故有許多學者認為是 Schröder 最後主打反對出兵牌奏效，成功的對抗了反對黨對其失業率的批評。

### 三、修補關係期

在選舉結束後，由於美國沒有對選舉結果表示祝賀，顯示關係持續惡化。施洛德總理在社民黨黨團中致詞時仍表達，他是對德國民眾負擔義務，而不是對其他國家或其他政府領導人負責(Heins, 2007:61)。同時，費雪也在新的聯邦議會演說中強調，德國絕對不會參與伊拉克的軍事行動，因為對德國而言，包括在突尼西亞的恐怖攻擊事件、巴里島的攻擊事件等，都顯示其政策執行的優先性在於打擊國際恐怖主義，而非出兵伊拉克(Plenarprotokoll, 15/8:385)。

不過費雪也試圖修復在選舉中所製造出來的紛爭，特別是司法部長批評布希總統的爭議，他指出民主國家的選舉會有不同的言論，而 Däubler-Gmelin 女士本身已經強調是被媒體錯誤報導，但如果她真的有這樣講，費雪強調確實應該表示遺憾並予以譴責(Auswärtiges Amt, 2002d)。他在之後的其他媒體訪問中，也一再的強調美國對德國的重要性，並否認有所謂的反美主義或反美標語。但是對於出兵，德國還是反對的立場。2002 年 11 月 15 日，費雪再次指出，對他而言，第一優先為對抗國際恐怖主義，第二則為解決區域衝突，包括印度與巴基斯坦、近東及高加索等地區的問題，也因此，這也是德國政府希望延長在「持久自由行動」的授權卻反對對伊拉克出兵的原因(Plenarprotokoll, 15/11:653)。

在修復關係上，德國聯邦議會於 11 月 15 日通過「持久自由行動」的延長案，並承諾將會保護美國在德國境內的軍事設施以及提供以色列愛國者飛彈；在其他國際層面上，德國一方面在歐盟於哥本哈根的高峰會，支持土耳其加入會員，另外一方面，則與荷蘭共同表示將擔任「阿富汗國際安全援助部隊」的領導任務(Harnisch, 2003:17)。而施洛德總理也表明，盟邦軍隊在德國的自由行動以及飛越權，德國不會加以限制(Pradetto, 2004:125)。

費雪於 12 月 4 日在聯邦議會進行預算報告時，又再一次的強調德國在反恐行動上的盡心盡力 (fulfill obligations comprehensively)，不僅僅在軍事上對抗恐怖主義及蓋達組織，並在聯合國維和任務上負擔任務，德國因為不想看到攻打伊拉克的事件會弱化反恐的行動，因此不會反對出兵，更沒有所謂的「反美主義」的情況(Auswärtiges Amt, 2002e)，足見在選後德國想要進一步與美國修補關係的打算。但是美國似乎沒有放棄對伊拉克使用武力的打算，以致於這些說法並沒有達

成具體的效果。另一方面，德國也希望透過這些行動與訴求，來表示其反對出兵的行動本身具備「正當性」，相反的，是美國政府破壞了國際社會的基本價值（如遵守國際法），而非德國。

## 貳、美英出兵行動與德國的反應

關於美國與英國出兵行動與德國的反應，將分為兩個部分探討，第一個部分探討戰爭的準備與德國的反應，第二個部分則探討戰爭開始後德國的反應。

### 一、戰爭的準備與德國的反應

隨著美國的備戰，德國一方面仍強調沒有使用武力的必要性，另一方面亦重申德國不會參與對伊的出兵行動。費雪在 2002 年 12 月 30 日接受明鏡週刊(*Der Spiegel*)訪問時亦採取這樣立場，他強調不能因為軍隊已經在整建的理由，就說戰爭是不能避免的，他認為還沒有到非戰爭不可的時候，德國軍隊是不會介入這樣危險的衝突之中。他並指出，德國將會在 2003 年 2 月起擔任聯合國安理會主席的身份，屆時他們將在聯合國安理會中阻止戰爭的發生 (Auswärtiges Amt, 2002f)。不過，他同時也預留空間強調，德國不會參與任何的軍事干預行動，但是對於記者提問德國是否一定會在聯合國安理會中投下反對票，費雪則不置可否，強調與盟邦的合作仍是重要的，德國只是要確保美國不會單邊的行動 (Auswärtiges Amt, 2002f)。同時，他也主張應該給武器觀察員更多的時間，以確定伊拉克是否真的有大規模毀滅性武器。

2003 年 2 月 13 日，面對「基民/基社聯盟」在聯邦議會提案主張歐洲與德國應該與美國攜手合作，施洛德總理在聯邦議會報告伊拉克政策時表示，德國在參與國際上的協助並沒有少於其他國家，從 1998 年起，相關支出從一年 2 億歐元增加到 2002 年的 20 億歐元。而從 1998 年起，有超過 10 萬名的士兵參與相關的國際出兵行動，因此他認為並不是德國不願意配合，而是德國與法國、俄國等國家都認為和平的手段尚未用盡。

他並提出五點看法：(1) 1441 號決議並沒有自動授權使用武力；(2) 伊拉克應該在武器檢查上與聯合國安理會保持合作；(3) 在查核工作有所進展後，應由聯合國及安理會做出決議；(4) 進一步的增強查核與檢查工作，如法國外長在

2月5日提出應該增加一倍至三倍的調查員進行調查；(5) 建立一個可持續性的架構，以防止伊拉克地區甚至區域的危險。而由於還有和平的手段，因此他堅持主張德國政府不會參與對伊拉克的出兵(Plenarprotokoll, 15/25:1874-9)。

對此，反對黨的梅克爾代表基民黨發言反駁，她同意 1441 號決議不自動授權出兵，但是她認為德國不能夠在不告知他人的情況下，就決定自外於其他國家或只有採取部分參與，此種作法只會弱化歐盟跟北約的角色。

更重要的是，她認為施洛德總理從選舉開始就挑動「反美主義」，在法德關係與跨大西洋關係之間進行挑撥，對此基民黨不會參與。她更舉南德日報於 2 月 12 日的報導來證明施洛德總理的決策錯誤，因為該報導指出，施洛德執政下的德國陷入一個死胡同(*in einer Sackgasse angekommen und hat keine Hintertüren offen*)，其結果就是被美國視為是敵人，卻被法國與英國視為是過度野心的外行人(*überambitionierter Amateur*)。她更諷刺施洛德總理因為怕失去政治權力，因此不敢仿效在科索沃出兵政策決定時的作法，提出再一次的「信任投票」(Plenarprotokoll, 15/25:1879-84)，最重要的是，她認為聯合國的職能是不能被削弱的，聯合國安理會的決議如果包括軍事行動，德國是不應該拒絕的。

費雪對此強調：

- (一) 歐洲民意反對出兵伊拉克:約 71%的德國、英國及法國民眾以及在西班牙有 91%的民眾皆反對對伊拉克出兵；
- (二) 應與法國及北約等相關夥伴，尋求用盡和平手段的解決途徑；
- (三) 德國的政策重點，首要是對抗恐怖主義、其次是區域危機、最後才是大規模毀滅性武器的問題。德國並非孤立，反而是希望與各國合作，增強檢驗與查核機制，要求伊拉克遵守，而目前來看，伊拉克還是願意合作的。
- (四) 避免造成文明衝突:這也是教廷所擔心的部分(Plenarprotokoll, 15/25:1884-7)。

Westerwelle 代表自民黨發言，重點包括:

- (一) 國際法與聯合國的重要性:這不只是施洛德所說的責任問題而已，強化聯合國角色是德國的安全問題；

(二) 歷史的經驗:過去北約的雙軌決議(*NATO-Doppelbeschluss*)<sup>56</sup>時，當初的社民黨政府也是努力追求安全的保證，而後追求國內授權與歐洲共同的決議，同時也證明了內政問題不能作為外交政策決策的動機；

(三) 文化與傳統:在美國攻擊格瑞那達(*Grenad*)時，德國也曾批評美國將外交作為解決內政的工具，而這也是德國的傳統，不容破壞(*Plenarprotokoll, 15/25:1887-9*)。

不過，最後「基民/基社聯盟」主張應該與美國同一陣線的提案仍被紅綠聯盟封殺，以 268 票對 301 票敗北。

在對伊戰爭的前一週，施洛德總理還是強調伊拉克在國際檢驗及查核行動上，已經顯示積極的合作態度，因此不應該訴諸戰爭。同時，他認為在多極的國際體系下，歐洲的角色應該要追求「決策獨立」(*die Unabhängigkeit unserer Entscheidungen*)(*Plenarprotokoll, 15/32:2480*)。

## 二、戰事的開始與德國的反應

伊拉克的戰事在 2003 年 3 月 20 日開始，德國、俄國及法國都反對此項行動，德國與美國的關係也降到二戰後的最低點，施洛德總理與席哈克總統對於美國將德、法兩國貼上「老歐洲」的標籤反應激烈，而戰事爆發時，有 50 萬的抗議者聚集柏林，與第一次波灣戰爭時不同之處，在於此次抗議行動有許多國家的抗議人士參與支持，同時政府也與抗議者採取相同的立場(*Erb, 2003:208*)。

當戰事開始時，施洛德首先對國內訴求過去的歷史經驗，他說：「炸彈正在掉落，而在座比我老的人都知道戰爭是什麼，在座已經經歷過，並從戰爭中存活」(*Heins, 2007:61; Schröder, 2003*)；其次，他強化德國並不是孤立的，他強調「聯合國安理會的多數，包括法國、俄國與中國，甚至包括墨西哥、智利等國家，都主張應該在聯合國的架構下，和平解決伊拉克的爭議(*Plenarprotokoll, 15/37:2996*)」。

---

<sup>56</sup> 亦即在 1979 年 12 月 2 日北約決議對華沙公約國提出相互限制中程及中長程彈道飛彈之提議，並主張若華沙公約國不同意的話，北約將在西歐部署核子武器。

為了回應反對黨對其將德國帶向孤立主義的批評，他強調德國是願意負擔責任，但是不願意參與對伊拉克的戰爭行動，不過如果是在聯合國主導下，為伊拉克的人道救援與減少戰爭傷亡等任務，德國是願意參與的。他並指出，德國已經負擔 1,000 萬歐元協助當地的難民與緊急救援情況，並已提撥總計 8,000 萬歐元中的 4,000 萬歐元，交由聯合國統籌處理後續人道協助的事宜(Plenarprotokoll, 15/37:2998)，足見德國對於聯合國的支持。

不過，基民黨的梅克爾對施洛德的說法有贊同也有反對，她提出六點意見：

- (一) 德國應該持續在國際上執行權力平衡政策：德國不僅僅應該對所謂的新舊歐洲，也應該對大國與小國之間尋求平衡，並為歐洲小國發言，這是德國歷史上的傳統；
- (二) 同意施洛德所說歐洲應該有共同的外交與安全政策；
- (三) 與施洛德不同，雖然俄國的角色也很重要，但她認為要跟美俄保持等距目前是不可能的，美國仍然是最重要的伙伴；
- (四) 對於威脅應有集體的認知：未來大規模毀滅武器與恐怖主義的結合仍是威脅國際安全的重點；
- (五) 各國除了共同的威脅研究，也要有共同的軍事準備；
- (六) 聯合國角色的強化：她認為聯合國仍應該是唯一的權力壟斷者，但德國應該展現其政治領導的意願(Plenarprotokoll, 15/37:3003-6)。

費雪則呼應施洛德的說法，強調德國願意解決人道的問題，他並指出聯合國的查核工作已有成效，藉此反駁反對黨如梅克爾的批評，他同時認為多數的聯合國安理會成員都支持德國的看法，認為武力應該作為最後手段。未來面臨新的風險時，需要建立核不擴散的典則，但是這個典則不能建立在單一強權的個別決定，而應該是要發展集體安全的共同規則與工具；他強調德國對於多邊主義的重視，特別是在聯合國的領導之下的多邊主義。

在作法上面，他特別強調以色列不能被攻擊，也呼籲其實多數美國之外的民主國家的人民都是反對戰爭的，甚至包括美國最親密的盟邦，也就是拉丁美洲與歐洲；雖然東歐國家，特別是波蘭，可能因為過去與德國及俄國在歷史上的淵源，反對德國的看法，但這也是歐洲在多邊主義發展的過程之一(Auswärtiges Amt, 2003e)。

自民黨的代表 Guido Westerwelle 則認為，雖然施洛德強調聯合國的角色，但他覺得那只是言語上的尊重而已，他認為會走到這個地步，德國在外交上沒有努力與美國協調也是主要的錯誤之一，他強調歐洲共同外交政策的重要性，並主張應該要為歐盟爭取在聯合國安理會的席次。他雖說美國的獨行其事，是不會受到德國政策的支持的，但是他也強調美國對德國的重要性。他認為在戰後，特別是在人道部分，有許多德國可以做的(Plenarprotokoll, 15/37:3008-3011)。

## 參、聯合國與國際場域的角力

德國與美國的差異以及各國在聯合國與其他國際場域上的角力可以說很早就開始了，從 2002 年開始，德國已展現出其不願意增加對於美國反恐行動的參與，並在國際場域中表達反對美國立場。這一小節主要放在國際場域上的角力，以下分別針對不同的時期，進行分析：

### 一、衝突開始期

2002 年北約的危機處理沙盤推演 (crisis Management Exercise 2002, CMX02) 中，顯示美國與德國的意見開始有所差異。當沙盤推演中模擬土耳其與伊拉克邊境 Oilia 區域發生衝突時，美國與土耳其認為應該對伊拉克的大規模毀滅性武器採取先制攻擊 (甚至不需要聯合國安理會授權)，但德國與法國及西班牙則認為應該先嚇阻，施洛德政府更引用 1999 華盛頓高峰會所通過的北約戰略第 31 條表示，任何危機反應都應該在國際法下明確授權 (Harnisch, 2003:10)。

2002 年慕尼黑安全會議更進一步看出兩國的爭執點，美國國防部副部長 Paul Wolfowitz 主張美國將會採取預防性行動，並對敵人發動戰爭，Wolfowitz 批評歐洲國家缺乏軍事上的勇敢(prowess)，並認為美國可以遂其所意的挑選其所要結合的盟邦(Longhurst, 2004:87)，而參議員 John McCain 則特別指出伊拉克將會是下一個前線。但德國國防部長夏平則指出，對於伊拉克並沒有明確的軍事行動計畫，就認定歐洲社會將會支持該軍事行動是天真(naïve)的想法，只有在國際法下的明確授權、聯合國的明確角色與多國的政治與軍事行動下，歐洲民眾才能被說服 (Harnisch, 2003:10)。費雪在慕尼黑的安全會議中強調，中東問題在於推動和解，特別是以巴問題，強調伊拉克問題應循外交途徑解決(Forsberg, 2005:220)。

不過，在這段期間，如前所述，德國本身還是屬於柔性勸說期，因此，在態度上較為和緩，但是已經可以看出衝突的開始以及無法達成共識的項目。

## 二、國際角力的白熱化

如前所述，這段時間德國在聯邦議會大選結束後短暫的想要跟美國修補關係，因此，在相關國際場合上，一開始沒有公開的反對美國，但是隨著規勸失敗，德國與法國等國合作更加密切，國際上的角力也更加白熱化。大致分為以下幾個重要的階段：

### （一）美英在聯合國安理會推動 1441 號決議案

美英兩國在 2002 年 10 月 2 日針對伊拉克問題向聯合國安理會提出草案，在這份草案中除了重申伊拉克一再漠視聯合國的決議，並要求伊拉克盡快履行決議外，最引人注意的便是強調若伊拉克向聯合國安理會提出的報告有錯誤或遺漏，以及若伊拉克無法完全地遵守此項草案載明的條款，都構成伊拉克「實質」違反其應盡義務，聯合國將可授權會員國使用所有必要的手段（all necessary means）以恢復該地區的國際和平與安全(The White House, 2006)。

該草案馬上引起法國、俄羅斯與中國等國的反對，美國在 10 月 25 日提出新的草案，改以「若伊拉克干涉任何武檢行為或不履行解除武裝的義務，聯合國監督核委員會的主席及 IAEA 的署長應立即向聯合國安理會報告，屆時為了恢復國際和平與安全，聯合國安理會應立即召開會議以衡量整體情況及遵守所有安理會相關決議的需求」（S/2002/1198）。最後這份草案於 11 月 8 日在安理會全數通過，成為第 1441 號決議案。

### （二）德法在聯合國安理會的反制與美國的反應

2003 年 1 月，德國與法國聯手在聯合國安理會發動關於恐怖主義議題的辯論後，美國國防部長 Rumsfeld 更批評德國與法國是「舊歐洲」，同時也批評德國不知感激，因為美國將其從納粹中拯救出來，並促成兩德統一，因此打算將把在德國的駐軍移至東歐或中歐國家，甚至將德國比做與利比亞、古巴之類不參與反恐行動的國家(Buras & Longhurst, 2004:237-239;Martinsen, 2005:91)，同時，根據學



者所說，當時法國與俄國都還沒有做出最後決定，德國可以說是冒著被全面孤立的風險做出決定(Martinsen, 2005:92)。

不過，對於 Rumsfeld 的批評，德國國防部長史圖克表示無法接受、不公平與相當不適當(*inakzeptabel, unfair und mehr als ungehörig*)，因為德國與美國還有共同參與其他任務，同時也開放飛越權並保障境內基地使用，因此，他主張當他與 Rumsfeld 談過之後，Rumsfeld 已經澄清此為報導錯誤(Plenarprotokoll, 15/25:1896)。

2003 年 2 月 9 日，傳出德國與法國計畫提出延長在伊拉克的武器檢查，同時增加三倍聯合國調查員，並配合空中部隊與其他保護部隊，以確保查核計畫能夠落實。德國更主張將在 Hans Blix 提交武檢報告之後，將該項提案提到聯合國安理會，這個作法進一步激怒美國，更令美國生氣的是，他們對於這項提議事情並無所知，一直到德國媒體「明鏡週刊」報導出來之後他們才知道(Guardian, 10, Feb.2003)。

### (三) 歐洲的分裂

德法的聯手也引起了歐洲各國的分裂。2003 年 1 月 30 日，由西班牙、葡萄牙、義大利、英國、捷克、匈牙利、波蘭及丹麥的領導人聯名投書至 Wallstreet Journal，強調歐洲與美國必須採取相同立場(Buras & Longhurst, 2004: 237)，而所謂的 Vilnius Ten Group 為主的中東歐國家，也對於伊拉克戰爭表示支持，主張既然美國已在聯合國安理會說明伊拉克確實擁有大規模毀滅性武器及其與恐怖主義的關連，同時也說明了海珊政權如何欺騙武檢員，那大西洋兩岸國家就應該共同對抗。而德國的鄰國波蘭及捷克亦都表示支持美國的態度，波蘭外長更表示，在沒有聯合國背書的情況下仍會參與伊拉克戰爭(Longhurst, 2004:91)。

2003 年 2 月，土耳其要求北約增加防衛，但是德國與法國及比利時在北約之中杯葛援助土耳其之議案，認為此舉只會增加土耳其被伊拉克攻擊的風險。後來相關討論移至防衛計畫委員會(Defence Planning Committee)討論，該委員會決定援助土耳其「空中預警及控制系統」飛機；在面臨土耳其的防衛問題上，當時歐洲國家中只有三個國家有愛國者飛彈可以援助土耳其，但是希臘不願意提供武器給其敵人(*archenemy*)，荷蘭則是強調其會參加對伊之戰爭，因此本國需要愛國

者飛彈以保衛本土，在這種情況只剩下德國可以提供，但社民黨黨團卻又強調不會接受飛彈轉移，因此施洛德總理的作法便是將飛彈先送至荷蘭，以迴避可能的問題(Martinsen, 2005:93)。德國雖然接受決議，但強調一旦土耳其參戰，德國相關的人員將會撤出 (Martinsen, 2005:92-3)，而雖然最後德國同意採取雙邊的方式援助土耳其，並結束一週的缺席，但是仍然被視為是對抗美國的象徵(Forsberg, 2005:220)。

2月17日的歐盟高峰會宣言指出，對於伊拉克的觀察不能永遠進行，若聯合國安理會認為有需要，隨時可以中止觀察的狀態，而聲明中也強調戰爭並非不可避免，只能被視為是最終手段，歐盟全力支持持續進行中的武檢，也希望給予武檢員多些時間，聲明中更強調只有聯合國能對伊拉克問題做出最後決定(Deutsche Welle, 17. April, 2003)。不過施洛德回到柏林之後，強調他反對任何形式的時間限制(Martinsen, 2005:95)，不過一週後他與法、俄共同備忘錄中改變立場，又強調要有明確的時間限制。

2003年4月，德、法、比、盧四國在比利時布魯塞爾召開俗稱的「巧克力高峰會」(*Pralinengipfel*)<sup>57</sup>，會中提出增強防衛合作計畫，主張建立軍事總部及永久性的計畫官員(permanent planning staff)，並希望由四國優先組成快速反應部隊，也邀請其他歐盟會員國加入。

施洛德總理強調這不能被視為是反美的行動，因為這些都是歐盟之前同意的項目，不過主要的歐盟軍事大國，包括英國、義大利與西班牙都沒有被邀請，因此相關國家的政治領袖都嚴厲批評此次會議會深化大西洋間的危機(Martinsen, 2005:100)。義大利外長 Franco Frattin 在接受 *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 訪問時回應，他認為施洛德總理此舉只是要顯示其在國際上有所進展，以回應國內的批評，證明德國並未被孤立，但是他認為此一會議卻會傷害歐盟與共同外交與安全政策(Martinsen, 2005:100)。而批評者也認為，過去德國基本上並不偏廢其他歐

---

<sup>57</sup> 根據 Leslie S. Lebl(2004)一文的說法，之所以被稱之為巧克力高峰會，純粹只是因為開會地點在布魯塞爾所致。

盟國家，但是從伊拉克事件以來，德國採取與英國不同的立場，將使其太過依賴法國，而影響德國的角色(Maull, 2006:41)。

#### (四) 美國推動聯合國安理會新決議與德國的反對

美國在聯合國中本來希望推動一個有利於其動武的新決議，但是受到德國、法國及俄國等國的反對。在德國方面，2003年2月26日，費雪在接受ZDF電視專訪時表示，德國在聯合國安理會不接受第二次決議的原因，主要就是因為1441號決議的手段還沒有用盡，而且成立一個新的決議，將可能意味著1441號決議的終結，這是他不能接受的(Auswärtiges Amt, 2003c)。他同時強調，德國與法、俄兩國於2月24日所提出的備忘錄主要是關心伊拉克的逐步解除武裝，既不希望在安理會中產生導致戰爭的骨牌效應，也不希望達到他們認為是錯誤的決定，因此，不希望安理會最後是用表決的方式來決定。同時，對於北約提出派遣更多軍隊與裝備協防土耳其的要求，費雪表示，德國並沒有拒絕，也提供土耳其武器協助，雖然對於額外的愛國者飛彈，德國還沒有馬上提供，但是也承諾將可以提供，只要它是用在防衛用途，而他也認為沒有馬上提供也是正常程序(Auswärtiges Amt, 2003c)。

施洛德總理持續與法國及俄國聯手，並在3月5日發表共同聲明，表示不會讓動武的決議在安理會過關。但是美國並沒有因此就放棄出兵伊拉克的計畫。費雪於3月在安理會中的講話中也再度強調國際上在執行伊拉克裁武上的進展，包括在飛彈限制上建立時間表、伊拉克的生化武器(R400炸彈)也已經交付給聯合國監測、查核及檢查委員會(The United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission, UNMOVIC)，並在沒有監控與紀錄之下，接受聯合國對伊拉克的科學家進行訪談等措施，都足見和平解決伊拉克問題的可能性。因此，他強調在這個問題上既不需要新的安理會決議，同時，若要發動戰爭，也還沒有到非動用武力此最後手段的時機，強調伊拉克問題的和平解決與建立相關信心建立措施的重要性(Auswärtiges Amt, 2003d)。

德國、法國與俄國更在2003年3月17日發表共同聲明，其中表示：

*「我們堅信在目前的狀況之下，放棄武器查核過程或者改以使用武力的戰略都沒有正當性...法國、俄國與德國在中國的支持下，認為應該對裁武過程建立更嚴格的時間表，也受到許多其他*

安理會成員國支持...任何安理會成員國都有責任避免造成安理會內部的分裂,...使用武力只能作為最終手段,我們呼籲所以安理會成員國能盡其可能維持安理會與多數國際社會中所支持的和平手段」(Bundesregierung, 2003a)。

另外,俄國總統普丁邀請席哈克與施洛德在聖彼得堡舉行高峰會,會中三個領袖都強調多極的全球體系,不過,由於美國還是執意攻打伊拉克,並發動戰事,但是,3月16日美國在與英國及西班牙結束戰前會議後,便在3月18日放棄尋求聯合國第二次決議的可能性(Buras & Longhurst, 2004:239),並於3月20日開始對伊作戰。而戰後面對伊拉克的重建問題,施洛德開始強調人道與聯合國角色的重要性,並開始修復與美國的關係。

## 第二節 伊拉克的重建

在伊拉克重建計畫的形成過程中,德國的態度可以分為兩個階段,第一階段是在於緩和與美國之間緊張的關係,表達願意參與重建的工作;第二階段則是更積極的參與討論伊拉克的重建計畫。而德國在伊拉克的重建角色方面,一開始因為美國不願意其他未參與對伊戰爭的國家「搭便車」,因此德國的角色最初只有支持重建計畫並主張聯合國的角色,希望能參與重建,而後在聯合國介入重建工作後,德國才能逐步發揮角色,不過主要還是聯合國與美國的角色,德國充其量是扮演捐助者及支援的角色,並以民政為主。

### 壹、德國對於重建計畫的支持

德國在美國發動攻擊後降低了對美國的批評,積極與美國修補關係,並表達願意參與重建工作。施洛德於2003年4月3日,主張德國願意在聯合國的架構下協助伊拉克的重建計畫,並希望伊拉克的重建工作在四個原則下進行,包括:

- 一、領土主權完整原則:確保伊拉克領土主權的完整性與獨立性不容侵犯;
- 二、人民自主與少數保障:伊拉克人民應該對其國家政治的未來有自主權,同時,當地少數民族的權利也應該受到保障;
- 三、確保天然資源歸伊拉克人民所有:所有該地的油田與自然資源,應該確保仍為伊拉克人民所有與控制,重建計畫應該僅止於重建,不能涉及資源分配;

四、建立穩定的和平架構：此項和平架構應該包含對近東衝突的解決，包括以色列的生存權與人民安全的保障，以及協助巴勒斯坦成為獨立的民主國家，而此架構應該將所有衝突方納入，方能更為完善(Plenarprotokoll, 15/37:2998)。

2003 年 5 月德國重申大西洋間合作關係的重要性，同時主張聯合國應該在戰後的伊拉克扮演更大的角色，認為在重建伊拉克主權上面，應該有明確的時間表(Forsberg, 2005:220)。在與美國修補關係上，也確實獲得進展，美國國務卿 Colin Powell 於 2003 年 5 月 16 日訪問柏林，與施洛德總理達成取消對伊拉克的經濟制裁的共識，並同意共同在聯合國安理會推動關於伊拉克的新決議案。因此，Powell 表示：「我們過去確實有嚴重的意見衝突，但是德國與美國是長期的朋友與盟邦，將會團結一致」，他並感謝德國在巴爾幹半島與阿富汗的貢獻(Germna Embassy, Washington, 2003c)。

2003 年 7 月 17 日，德國也表示願意提供重建伊拉克水與電力設施的相關人員協助，德國科技重建總署( Technical Reconstruction Agency)有超過四萬的自願科技人員、工程師與專家，以及大約 850 人的全職職員，德國表示該署會與歐盟及聯合國合作，並將於 7 月 21 日派出一個專家團前往科威特準備協助重建事宜(German Embassy Washington, 2003d)。

2003 年 8 月，外長費雪在一次面訪中表示，聯合國已經準備要協助戰後伊拉克的重建與和平任務等工作，費雪強調：「在戰後已經有四個關於伊拉克的新決議，但都沒有改變負責安全的授權對象(亦即是美國及英國)，我們將提供人道救援，未來亦將如此，這並非軍事干預」，他並強調，德國在阿富汗的出兵並非是不出兵伊拉克的託詞(alibi)，他認為託詞只有在被指控的時候才發生，德國已經跟美國溝通過立場，因此沒有義務一定要負擔什麼責任(Auswärtiges Amt, 2003a)。

8 月 25 日，施洛德總理也強調，在對抗恐怖主義上面，德國並不排除軍事的選項，但是文明社會內部總是會有不同的意見，德國雖然反對出兵伊拉克，但不反對促進伊拉克的穩定，因為他認為對抗恐怖主義最好的方式還是促進發展，也就是給當地人民更好的生活(German Embassy, Washington, 2003b)。

## 貳、伊拉克重建計畫的協商：對聯合國的角色強調

更進一步，德國與法國也同意將不會在聯合國反對針對伊拉克問題的聯合國安理會新決議，施洛德總理表示他已經告訴聯合國秘書長安南，表達德國與法國共同希望美國能夠盡快的將相關主權移交至伊拉克臨時政府手上。紅綠聯盟政府的發言人 Bela Anda 也在 9 月 5 日對於美國希望在聯合國推動新的聯合國安理會決議是一個「正確方向的一步」(step in the right direction)，他認為德國也會在這個過程中採取積極的態度(German Embassy, Washington, 2003e)。

施洛德總理在 9 月中再次強調，德國跟美國在如何處理海珊政權的問題確實有不同意見，但是他認為那已經不再是重點了，兩國應該要向前看。德國願意在聯合國扮演主要角色下，協助伊拉克盡快恢復穩定與民主，並提供人道協助、文官與經濟重建以及訓練伊拉克的安全部隊人員等工作。他同時試圖修復與美國的關係，強調德國人不會忘記美國人對於重建德國、促進統一，甚至推動歐洲整合上的協助。他特別重申，作為文明強權的德國，非常瞭解歷史上，促進合作與整合對於德國安全與繁榮的重要性，因此德國也願意負擔更多的責任，甚至包括將武力作為最終手段的選項。安全的問題不能只靠一個國家，應該要靠國際合作，同時也應該要解決不安全的根源問題，如壓迫、狂熱主義與貧窮問題等(German Embassy, Washington, 2003f)。

施洛德總理與布希總統在 2003 年 9 月 24 日於紐約會見，施洛德強調德國和平主義的傳統與無法參與伊拉克的理由(ABC News, 2003.9.24)，而布希總統也表示他可以理解德國和平主義的情況(Forsberg, 2005:220)

施洛德則在 2003 年 9 月 25 日於聯邦議會表示，德國同意聯合國秘書長安南的說法，也認為聯合國改革是重要的工作，特別是支持聯合國安理會的改革與擴大安理會的參與。因此，德國對於聯合國的角色與聯合國的任務，是相當支持的，包括在阿富汗任務的擴大，以及伊拉克的重建工作等，德國都願意支持。

不過他仍然強調，德國不會去思考在伊拉克從事軍事任務，其能貢獻的，主要仍在人道救援的部分(Plenarprotokoll, 15/63:5306)。外長費雪被問及到如果美國要求德國在重建工作上負擔各種責任時，他也強調德國不會忘記美國對德國的種

種幫忙，也會盡力協助美國，但希望這些幫忙能夠用在刀口上，在沒有明確戰略及在聯合國授權下，仍有困難(Auswärtiges Amt, 2003b)。

梅克爾則認為，德國做為歐洲的大國，不僅要負擔責任，還要負擔領導，她認為聯合國的角色應該增強，同時歐洲在國際上應該有共同的立場，德國與美國共同對抗恐怖主義是德國的利益，必須在經濟上與軍事上都要強化，以相互支援。當然德國必須時時提醒美國不能犯下單邊行動的錯誤，並應該強化聯合國的全球角色(Plenarprotokoll, 15/63:5308-10)。

綠黨作為執政聯盟之一，支持政府的立場，並主張對伊拉克的戰爭證明是錯誤的，戰爭結束後，伊拉克的情勢仍然險峻，同時，Ludger Volmer 認為，在戰爭之前阿拉伯民族主義及伊斯蘭恐怖主義並沒有連結，但戰後似乎連結起來。同時，事實也證明伊拉克並沒有大規模毀滅性武器，出兵行動反而給予了伊朗及北韓發展原子能計畫的空間。他支持聯合國秘書長安南在 2003 年 9 月 24 日主張「預防性攻擊使世界變得更不安全」(*Präventivschläge machen die Welt unsicherer*)的說法，因為這樣預防性的攻擊，導致在伊拉克甚至產生針對聯合國設施進行恐怖攻擊的事件，也大大的斷傷了聯合國的威信(Plenarprotokoll, 15/63:5311-2)，可以說有百害而無一利。對於美國的部分，他認為德國應該感謝美國對德國做的許多事情，包括二戰、冷戰到統一以來長時間的協助，但是感謝不代表奉承(*Unterwürfigkeit*)，既然是夥伴關係，就應該要維持平等的高度，有點爭議，對於共同擁有自由、民主及正義等西方價值的大西洋兩岸，應該都是可以接受的(Plenarprotokoll, 15/63:5313)。

自民黨則認為德國絕對不能夠再自我孤立，Guido Westerwelle 支持梅克爾的說法，認為歐洲應該要意見一致，他並認為，所謂的安全領域，其實應該還要重視一些其他的主題，包括世界人類的發展問題以及對抗愛滋等問題，這些包括美國及法國領袖都已經在重視了，德國總理卻相對不重視(Plenarprotokoll, 15/63:5315)。

### 參、伊拉克重建工作的內涵

伊拉克的重建工作在聯合國的主要分為兩大部分，第一個部分是聯合國安理會決議的部分，在戰後與重建工作有關的主要決議分別為第 1483、1500 及 1511

號決議；第二個則是在馬德里所召開的國際捐助會議，德國在該次會議中做出許多重建方面的承諾。

## 一、聯合國安理會決議

三個主要安理會決議分述如下：

### (一) 1483 號決議

2003 年 5 月 22 日聯合國安理會通過第 1483(2003)號決議，重申伊拉克的主權和領土完整以及必須消除伊拉克的大規模毀滅性武器並確認伊拉克解除武裝外，並決議聯合國應在人道救援、伊拉克重建，以及恢復和建立有代表性的國家和地方政府機構方面發揮關鍵作用。同時，聯合國安理會達成具體決議如下：

#### 1. 確認美國與英國的合法地位與聯合國的主導角色

聯合國安理會確認兩國作為統一指揮下的佔領國（也就是安理會決議中所稱的「管理當局」），根據適用的國際法，具有特定的權力、責任和義務，也呼籲各會員國和有關組織協助伊拉克人民努力改革機構和重建國家，並為伊拉克的穩定和安全作出貢獻。同時，安理會亦建請聯合國秘書長任命一名伊拉克問題特別代表，其職責應包括定期向安理會報告其根據本決議所進行的活動，協調聯合國在伊拉克境內衝突後進程中的活動，在伊拉克境內從事人道主義援助和重建活動的聯合國和國際機構間進行協調，並與管理當局協調，通過以下方式支援伊拉克人民：

(1) 在聯合國機構之間以及聯合國機構與非政府組織之間協調人道主義和重建援助；

(2) 促進難民和流離失所者安全、有序和自願返回；

(3) 與管理當局、伊拉克人民及其他有關方面密切合作，推進恢復和建立有代表性的國家和地方政府機構的努力，包括共同努力促進建立國際承認的有代表性的伊拉克政府的進程；

(4) 與其他國際組織合作，促進關鍵基礎設施的重建；

(5) 通過與適當的國家和區域組織、民間社會、捐助者和國際金融機構協調等辦法，促進經濟重建和可持續發展的條件；

(6) 鼓勵國際努力為基本民政管理職能作出貢獻；

(7) 促進保護人權；



- (8) 鼓勵國際致力重建伊拉克民警部隊的能力；
- (9) 鼓勵國際致力促進法律和司法改革 (S/RES/1483) ；

## 2. 協助成立伊拉克臨時行政當局

聯合國安理會支持伊拉克人民在管理當局幫助下，與特別代表一起組成伊拉克臨時行政當局，作為由伊拉克人運作的過渡行政當局，直到伊拉克人民建立一個國際承認的有代表性的政府，承擔管理當局的職責(S/RES/1483)。

## 3. 解除經濟制裁

同時，聯合國安理會亦決議之前決議所規定的，包括禁止與伊拉克貿易和向伊拉克提供金融或經濟資源的所有禁令均不再適用，但是武器的禁運仍然除外，除非是管理當局為本決議和其他有關決議之目的所需的軍火和有關物資 (S/RES/1483)。

## 4. 設立伊拉克發展基金

在國際的協助之下，設立一個伊拉克發展基金，由伊拉克中央銀行保管，並由伊拉克發展基金國際諮詢和監測委員會核准的獨立公共會計師進行審計，其成員應包括秘書長、國際貨幣基金組織總裁、阿拉伯社會和經濟發展基金總幹事和世界銀行行長的正式合格代表；伊拉克發展基金內的資金應按管理當局的指示，與伊拉克臨時行政當局協商，為人道主義需求、重建經濟與修復基礎設施、解除武裝等用途所支應(S/RES/1483)。

## 5. 終止「石油換糧食」方案

依照聯合國安理會第 986 號決議，購買伊拉克石油和石油產品的付款直接存入聯合國秘書長設立的代管帳戶(聯合國伊拉克帳戶)，用於滿足伊拉克人民的人道主義需求，直至伊拉克執行聯合國安理會各有關決議，也就是所謂的「石油換糧食方案」(S/2010/619)。

把該方案之下任何剩餘活動的管理責任移交給管理當局，同時把聯合國安理會第 986(1995)號決議中關於人道主義部分的代管帳戶合併為一個基金；並償付與

終止「石油換糧食」方案中的所有餘留債務，而在第 986(1995)號決議中的未支配資金中將 10 億美元轉入伊拉克發展基金。隨著「石油換糧食」方案的終止，對伊拉克石油和石油產品出口的監測亦將隨之終止。伊拉克的所有石油、石油產品和天然氣的出口銷售均應按國際市場當前最佳作法進行，由上述之國際諮詢和監測委員會負責的獨立公共會計師進行審計，以保證透明，銷售的所有收入均應存入伊拉克發展基金，直至妥善組成國際承認的有代表性的伊拉克政府(S/RES/1483)。

#### 6. 要求會員國凍結相關資金，轉入伊拉克發展基金

包括伊拉克前政府或其國家機關、公司或代理人或海珊伊拉克前政權其他高級官員及其直系親屬，在伊拉克境外的資金或其他金融資產或經濟資源，各會員國均應毫不拖延地凍結這些資金或其他金融資產或經濟資源，並立即將其轉入伊拉克發展基金，除非這些資金或其他金融資產或經濟資源是以前司法、行政或仲裁留置令或裁決的標的物(S/RES/1483)。

#### (二) 第 1500 號決議

聯合國安理會 2003 年 8 月 14 日通過第 1500 號決議，歡迎 2003 年 7 月 13 日所成立的伊拉克管理委員會，認為這是朝向伊拉克人民組成一個國際承認的和有代表性的政府以行使伊拉克主權邁出的重要一步；同時，決定設立聯合國伊拉克援助團，以履行第 1483 (2003) 號決議規定的任務，任期最初為 12 個月(S/RES/1500)。

儘管根據 1483 號決議與此項決議，聯合國得以參與伊拉克的重建工作，但事實上聯合國卻事事為美國所掣肘，但美國也發現其所付出的代價越來越高，有專家估計，美國光是 2003 年一整年，因為伊拉克問題就花費了 1500 億美金（黃玲琪，2006:25）。在美國希望其他國家介入、而法國、德國等國家希望美國對於還政於民應有明確表等要求下，促成了 1511 號決議。

#### (三) 第 1511 號決議

安理會 2003 年 10 月 16 日通過第 1511 號決議，重申伊拉克主權屬於伊拉克，伊拉克人民有權決定自己的政治前途和控制自己的自然資源。國際社會在恢復穩定和安全狀況對伊拉克人民的福祉至關重要，因此歡迎會員國根據第 1483(2003) 號決議為此作出貢獻。該決議重點如下：

#### 1. 成立制憲籌備委員會

伊拉克管理委員會決定組成一個制憲籌備委員會，以籌備召開制憲會議，起草一部體現伊拉克人民願望的憲法，並敦促它迅速完成這一進程。呼籲在切實可行範圍內儘快通過全國對話和建立共識籌備制憲會議，並請秘書長特別代表在會議召開或情況許可時，在此政治過渡進程中、包括在訂立選舉程式方面將聯合國特有的專門知識提供給伊拉克人民(S/RES/1511)。

#### 2. 協助國家建立

強調聯盟臨時管理當局適用國際法行使特定的責任、權力和義務是暫時性的，將在伊拉克人民建立一個國際承認的有代表性的政府，宣誓就職並承擔管理當局的職責時停止。管理委員會及其各位部長是伊拉克臨時行政當局的主要機關，於過渡期間體現伊拉克國家的主權，直到一個國際承認的有代表性的政府成立並承擔管理當局的職責(S/RES/1511)。

#### 3. 多國部隊的授權

授權一支統一指揮的多國部隊（包括軍事部隊）採取一切必要措施，協助維持伊拉克的安全與穩定，這也是為了確保實施時間表和方案所需的必要條件，並且協助加強聯合國伊拉克援助團、伊拉克管理委員會和伊拉克臨時行政當局其他機構、重大人道主義和經濟基礎結構的安全。

同時，國際社會亦將協助建立有效的伊拉克員警和安全部隊來維持法律、秩序和安全並打擊恐怖主義，安理會並籲請會員國以及國際和區域組織協助培訓和裝備伊拉克員警和安全部隊(S/RES/1511)。

#### 4. 國際重建工作

呼籲會員國和國際金融機構加強努力幫助伊拉克人民重建和發展經濟，並促請這些機構立即採取步驟，與管理委員會和伊拉克的適當部會合作，向伊拉克提供各類貸款和其他財政援助。並呼籲各國在 2003 年 10 月 23 日至 24 日馬德里國際捐助者會議上大量認捐(S/RES/1511)。

## 二、伊拉克重建捐助會議

伊拉克重建捐助會議主要目的在於促進伊拉克政府、聯合國、世界銀行、國際貨幣基金等緊密的合作。共有 73 個國家及 20 個國際組織參與，同時也有 13 個非政府組織參與會議。該會議是根據聯合國安理會第 1511 號決議所召開，該次會議強調建立一個新的伊拉克憲法與政治轉移的重要性，強化社會各個族群在政治、經濟與社會轉變中的角色，捐助國家同意至 2007 年底之前提供超過 330 億美金的捐助與貸款金額，許多捐助者更願意提供其他的協助，包括出口信貸、訓練、科技協助與其他類似協助。

美國在會議召開前就已做出出資 200 億美元重建伊拉克的承諾。馬德里會議東道國在閉幕時宣佈，國際社會即將籌集的 130 億美元當中，包括了各類貸款承諾以及其他形式的資金支付手段，比如日本援助款項為 50 億美元，其中 3 分之 2 為低息貸款，阿聯出資 2 億 1,500 萬美元，其中部分也為貸款，韓國 2 億美元，加拿大 2 億 3,000 萬美元。歐盟承諾隔年支付 7 億美元，至 2007 年，將總共援助 13 億美元。國際貨幣基金組織許諾 42.5 億美元，世界銀行在未來 5 年內提供大約 50 億美元 (Deutsche Welle, 25. Oct. 2003)。

德國在該次會議同意提供總共 1 億 9,310 萬歐元的捐助，其中 5,000 萬歐元將用在伊拉克的人道救援、2,300 萬歐元則用在歐盟於人道救援中的承諾；同時，在歐盟承諾提供伊拉克重建的 2 億歐元，德國也貢獻了 4,460 萬歐元，德國也將提供 4,400 萬歐元給世界銀行，用於伊拉克的發展貸款所使用，並提供 3,150 萬歐元，協助改善飲用水提供、訓練、警察培訓等工作(Bundesregierung, 2003b)。

在巴黎俱樂部(Paris Club)為了伊拉克債務問題而召開的會議中，美國及加拿大便聯手希望減免伊拉克 90% 的債務，但法國及德國則主張只要 50%，因其認為伊拉克是個石油產量極其豐富的國家，將來還款應該不至於有太大的問題。(Washinnton Post, 3. October., 2004)。經過一番折衝之後，在 2004 年 11 月 21 日，

巴黎俱樂部成員達成一個三階段的計畫，減免伊拉克 80% 的外債。針對伊拉克約 400 億美元的債務中，有 30% 會被無條件取消，另外 30% 則需等到伊拉克同意國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)調整其經濟結構的計畫後才會被減免，而其他 20% 則必須等到伊拉克履行與國際貨幣基金簽訂協議的一切義務後才會實現 (Paris Club Release, 21. Nov. 2004)。

德國也同意在巴黎俱樂部的架構之下，提供四方面的重建協助，包括：民事重建、提供伊拉克警察及武裝部隊裝備協助與訓練、實質的債務解除以及文化合作。具體內容包括：

#### (一) 民政重建

主要為重建伊拉克的基礎建設、制度與教育部門，但是當地的安全情況使得重建工作相當困難。比方說在北伊拉克的一些城市，包括 Dohuk、Irbil 及 Sulaymaniyah 等地的飲水及污水處理計畫，都因為安全問題而受到延宕。

德國也將提供額外的 500 萬歐元資助伊拉克的政治重建過程，100 萬歐元資助 2005 年初選舉的進行，以及 400 萬歐元資助聯合國任務的保護費用，同時，從 2004 年至 2006 年，德國也提供了 200 名的交換學生名額以及 60 名的學術人員名額，至德國學習相關有助於伊拉克發展的政策 (German Embassy, Washington, 2004a)。

接任紅綠政府的梅克爾政府，仍持續承諾將在國家重建、教育、培訓和諮詢方面給伊拉克提供幫助，但是在涉及伊拉克和鄰國的許多地緣政治問題上，德國則表示很難持續提供長期的支持。

#### (二) 警力訓練

從 2004 年 3 月開始，德國與阿拉伯聯合大公國合作訓練伊拉克的警察，從 2004 年 3 月 20 日至 11 月 11 日為止，德國派出 11 名專家協助訓練伊拉克 421 名的刑事警察。

在武裝部隊上面，從 2004 年 11 月 21 日起，德國也在阿聯協助訓練約 120 名的後勤補給士兵，這些訓練包括操作與維修車輛、提供 100 輛 5 噸卡車以及工程領域的訓練，包括道路與橋樑的建設 (Germany Embassy, Washington, 2004a)。

### （三）債務免除

伊拉克的外債部分約有 1,150 億美元，其中屬於巴黎俱樂部的債務就約有 390 億，德國的立場是希望將其外債免除。2004 年 11 月 21 日，巴黎俱樂部同意分三階段免除約 80% 的伊拉克外債，而德國在這部分也分攤了將近 31 億歐元，在出口部分，更免除了 47 億歐元的外債（German Embassy, Washington, 2004a）。

### （四）文化合作

文化合作主要是協助文化生活與維繫文化遺產，德國政府提供 20 萬歐元資助書籍的翻新、10 萬歐元資助國家博物館及歷史區域的翻新、8 萬 3,000 歐元資助電台計畫以及提供伊拉克奧運選手至德國訓練的機會等（German Embassy, Washington, 2004a）。

## 第三節 伊拉克出兵政策的原則與模式

由於德國在伊拉克出兵政策上堅決表示不出兵的態度，因此，與前兩章還討論任務的原則與模式不同，本節只討論其在決策過程中以及在重建任務上所考量的原則與模式。

### 壹、德國在決策過程中考量的原則與模式

以下則針對德國在決策過程中考量的原則與模式進行探討。

#### 一、德國在決策過程中考量的原則

德國在決策過程中考量的原則與之前大致無太大的差異，強調德國的基本外交方針、中型強權的認知與追求、國際組織的重要性與盟邦的重要性，以避免被孤立。

##### （一）維持基本外交方針

維持外交基本方針中，對於國際組織與多邊主義的重視。德國在伊拉克出兵政策上反應其對於傳統外交政策基本方針中，強調國際組織與多邊主義的重視並沒有改變，紅綠政府除了主張聯合國的重要性外，強調聯合國是一個長期性能夠維持安全的組織外，更強調應該建立持續性的安全典則，以防止區域的危險。同時，德國也主張應該持續強化歐洲的共同角色，面對其他歐洲國家（如波蘭）的

反對，德國則強調這是多邊整合過程中會發生的衝突。

## （二） 中型強權對於本身權力的認知與追求

施洛德總理強調德國作為中型強權或文明強權的責任，如前所述，德國認為其作為文明強權，深知合作與整合對德國安全的重要性，因此也強調這些責任，為了負擔責任，德國是願意接受使用武力這個選項，這個部分從德國在阿富汗的出兵就可以證明。但是在伊拉克事件上，德國所要求的，實際上反而不是所謂的自我責任，而主要是對美國單邊主義的反應，並要求增加自己在盟邦中說話的份量。

比方說，德國在幾次與美國協商時，都要求美國在出兵前要多與盟邦溝通，一開始也確實得到了布希總統的承諾，可是後來的發展是美國一意孤行，也引發德國的反制。Forsberg(2005)也認同這樣的說法，他認為德國沒有加入對伊的戰事，除了德國不認為這是解決問題的適當途徑外，還包括德國認為其不受美國所重視，因為德國雖然有和平主義的傾向，但是並不影響其參與科索沃與阿富汗的戰事(Forsberg, 2005:214)。由此可見，德國所重視的不是武力行動本身，而是美國是否有注意到德國(Forsberg, 2005:224)。

施洛德總理在 2002 年夏天便提出歐洲國家應該與美國平起平坐(*gleiche Augenhöhe*)的說法，他強調朋友的責任並不是所有事情都應該同意。前總理柯爾也都主張美國已經像「新羅馬」一樣(Forsberg, 2005:224)，綠黨的 Ludger Volmer 也認為德國應該與美國擁有平等的高度，由此可見不論何政黨，皆對於美國單邊主義的作法不滿，並認為做為中型強權的德國，應有其發言權與受到美國一定程度的尊重。因此，當美國表示尊重德國的看法的時候，比方說在 2002 年初與戰後的重建階段，德國對美國的態度就處於和緩與修補關係期，但是當美國一意孤行時，甚至主張可以自己挑選結盟的盟邦時，德國展現的態度則是與之對抗，甚至不惜與其他國家結盟。

這樣的態度也受到一些批評，部分媒體批評施洛德總理破壞了美德關係，把德國導向一個自我隔離的情況(Longhurst, 2004:90)，有學者認為，施洛德總理考量的因素不僅僅是贏得選舉，其中還包括世代的差異。Volker Heins(2007)則提出所謂的「爭面子」(*snobbery*)因素，所謂的「爭面子」在外交政策的展現，就是這

些國家不一定要追求利益的最大化，可能只是在乎其國家在國際社會的「位階」(rank)而已，就像法國一直以來的作法一樣，德國在此時感受到其不符合其位階，因此，藉由「爭面子」來達到其目的(Heins, 2007:62)。

這個時期的德國比起戰後德國最大的不同點在於，其在選擇盟邦上的自由度更高，並會選擇對自己較有利的立場。

### (三) 透過國際組織的規約來強化正當性

另外，紅綠政府在合理化自己反對出兵伊拉克政策上，其作法便是強調國際組織的相關規約，以顯示美國出兵的不正當。比方說從 2002 年開始，費雪便不斷強調應該在聯合國的決議下，持續進行在伊拉克的武器檢查工作。在美國執意出兵時，施洛德則強調 1441 號決議案並不自動授權伊拉克的出兵，在戰後的重建工作上，也一再強調聯合國的角色。

不過，矛盾的是，當德國一方面主張國際組織規約的重要性，但是一方面卻強硬的表示即便安理會通過出兵伊拉克的決議，德國亦不會出兵。不過嚴格說起來，因為這種情況並沒有發生，所以我們無從得知一旦安理會通過出兵的決議時，德國是否真的會不參與行動，而是採取迂迴的方式參與。

如同德國面對北約決議援助土耳其時，便是透過荷蘭而將愛國者飛彈送至土耳其，以不違背北約的決議。同時，德國為了要強化批評美國的正當性，也得強化自己對於國際組織決議的相關付出，比方說施洛德一再強調德國在「持久自由行動」架構下的出兵行動以及德國在「阿富汗國際安全援助部隊」任務上的積極付出，因此，本文認為，國際組織的相關規約對於德國確實是有約束力的，這個約束力不僅跟其長期以來的外交政策基本方針相符合，也是其表現中型強權責任的最佳途徑。

### (四) 為了避免孤立，結合其他盟邦

德國在伊拉克問題上選擇與美國對抗，為了避免陷入孤立，德國必須結合其他盟邦，來顯示其行動的正當性。而在國際體系「一超多強」的情況下，唯一的作法就是結合其他強權，也就是法國、俄國與中國，才有可能與美國對抗。不過，這種作法似乎效果也相當有限，除了得罪美國之外，仍然無法阻止美國的出兵。



因此，有學者批評施洛德是外交政策的「自我中心」，而忽略了與國際社會的「一家人」的關係，為了追求其地位，表達所謂歐洲的道德優越性，忽略了作為「大哥」(bigger brother)的美國，而與俄國、中國合作，同時亦忽略了中歐與歐洲小國的盟邦(Heins, 2007:63)。

再者，作為常任理事國的法、中、俄等國，其實未必要靠與德國結盟就能達到制衡美國的目的，相反的，德國與之結盟反而可能會讓自己陷入兩面不是人的情況。也因此，德國雖然在戰前積極與法、俄兩國合作，甚至導致了歐洲的分裂，但是在重建階段，還是積極修補與美國的關係，並且回到如梅克爾所主張的，也就是德國應該維持其歷史傳統，在大國之間以及歐洲國家之間，扮演權力平衡者的角色。

## 二、 德國在決策過程模式

德國在決策過程中的行為模式受到外在因素與內在因素共同的影響，在外在因素方面，由於新世代的政治人物的崛起，對於過去外交政策的基本方針雖然仍堅持，但是施洛德更常使用的語言是德國作為中型強權的責任，可見其試圖在國際結構中強化德國中型強權的地位，而他與美國對抗的方式便是透過國際組織的規約來證明自己的正當性，同時，為了避免落入孤立，他選擇加入法國與俄國的行列，在聯合國安理會中反對美國的出兵。

而在內在因素方面，外交基本方針中的國際組織與多邊主義的強調仍形塑著外交政策的形成，也在反對伊拉克出兵政策的形成中扮演重要角色。另外，由於面臨激烈的國內選舉，導致菁英（特別是執政黨）在面臨政權存亡時會採取一些較符合民意的說法，也就是反對對伊拉克的出兵，這樣也符合德國戰略文化與民眾心理上中長期不喜歡德國參與戰事的心態，但是戰略文化中另外一個因素，也就是「不再孤單」的情況受到質疑時，政治菁英的作法則是尋求外援，與其他國家結合。大體上，德國在決策過程上，大致仍然依循著戰略文化、國際組織的決議、聯邦議會辯論與決議的模式進行。

### （一） 「不再戰爭」與「不再孤單」兩個核心因素仍扮演角色

德國戰略文化中「不再戰爭」與「不再孤單」的兩個核心因素仍扮演角色，因為不再戰爭的戰略文化因素，使得德國民眾反戰的比率超過七成，促使政治人物在決策時仍須考量與民意的結合，強調戰爭必須在和平手段用盡之後才能進行，而施洛德總理更在戰爭開始後，訴諸戰爭的可怕，並呼籲盡快結束戰爭。而德國這次提出走自己的路，也與在科索沃時候所使用的方式截然不同，這次走自己的路與「不再戰爭」的記憶相結合，德國人認為包括向遵守國際法、反對先制性戰爭等概念，都是二次戰後美國對德國再教育的計畫內容之一，因此，德國人產生了「我們比現在的美國人還要美國人」的想法(Wittlinger & Larose 2007:490)。

而「不再孤單」的戰略文化因素，也正是反對黨批評紅綠聯盟政府的理由，他們認為施洛德把德國帶往孤立的道路，變成美國、英國也不支持，法國等國還覺得德國有野心。而為了避免被批評，紅綠聯盟則積極尋求盟邦，強調多數聯合國安理會成員是支持德國不出兵的立場，這些舉動都是受到「不再孤單」的戰略文化因素所影響。

## (二) 遵守國際組織的決議

過去在德國決定出兵政策的時候，國際組織的決議勢必要的決策模式，放在伊拉克的出兵事件中，德國的相關政治人物一再強調聯合國安理會的重要性，並主張德國將在安理會阻止戰爭的發生。當戰爭開始時，施洛德總理與費雪外長也一再主張聯合國的查核工作已有成效，應該讓聯合國的既有機制多一些時間與空間，且安理會多數成員也多數支持這樣的看法，唯一的插曲是施洛德曾短暫主張即便安理會通過決議，德國也不會出兵，但是並沒有實現，而且後來他也改口說只要是在聯合國的領導下之人道救援行動，德國將會支持，而在重建計畫上面，德國也一再強調聯合國的角色，顯示遵守國際組織的決議，仍然是德國決定出兵與否的基本模式。

## (三) 探測民意與選舉考量

選舉在這次決策過程中是意外的因素，如果沒有選舉，或許施洛德總理會與美國關係稍微密切一些，或者至少避免些強烈措辭的批評，但是面對選舉的頹勢，以及民意的反對，他必須要有些回應。

在民意方面，2003年2月的一份調查顯示，有73%的德國人認為美國總統布希才是世界和平的最大風險，相對的，海珊只獲得20%，而在半年後的一份對全歐洲的民眾調查，也顯示多數認為美國與以色列是世界和平的最大威脅(Martinsen, 2005:97)，同時，如前所述，德國境內有75%至85%的民眾反對對伊拉克的出兵，施洛德能做的選項，便是激化對美國的批評的程度，從「軍事冒險」到「走德國的路」等，都是選舉策略的運用，雖然中間發生了較為嚴重的議題，也就是其司法部長將布希比做Hitler的事件，但是在這個事件上，德國是採取自制的態度，同時，從戰後他與美國修復關係的角度來看，顯示其並非真正反美(Forsberg, 2005:226)，選舉因素在這個決策過程中，雖然有扮演角色，但卻未促成很實質的政策反轉。

不過，在德國決策的過程當中，民意或許不能扮演很重要的政策翻轉角色，但是探測民意的走向絕對是在決策過程中重要的一個模式。

#### (四) 聯邦議會決議

聯邦議會決議為德國出兵政策的重要模式。不過在伊拉克的出兵問題上，德國各政黨皆強調應該要有一個共同的歐洲安全政策，推動歐洲的整合，同時，對於聯合國的角色皆表示重要性，對於恐怖主義的打擊，甚至於出兵參與也無太大爭議，各政黨存在的差異主要還是在德國應扮演何種角色的部分。

##### 1. 執政聯盟部分

社民黨在伊拉克出兵政策上，Gernot Erler曾代表社民黨發言指出，伊拉克戰爭證明了其戰事本身與打擊國際恐怖主義並沒有關連，甚至負面的效果反而是有害於打擊恐怖主義的(Plenarprotokoll, 15/59:5050)。而社民黨在選舉的過程當中提出了所謂的「走德國自己的路」，施洛德總理則強調德國作為中型強權，而在實際操作上，如前所述，在結盟的選擇上較具自由度，雖然仍強調美國的重要性，但不必然以美國為馬首是瞻。

而在紅綠聯盟政府中的綠黨在選舉過程中有別於社民黨的「走德國自己的路」，他們的競選口號是「走歐洲的路」(European Way)，強調聯合國以及歐盟整合的重要性，因此，在伊拉克問題上，費雪始終主張應該在聯合國的架構下，

給調查員多一點時間。戰爭本身並沒有解決問題，反而製造更多的問題，比方說反而給予伊朗或北韓更多發展的機會。

## 2. 反對黨的立場

反對黨的基民黨在伊拉克政策方面則是批評紅綠政府把德國帶向孤立，他們一樣強調聯合國的重要性，但認為如果聯合國一旦通過出兵的決議，德國就應該支持。在德國的角色上面，基民黨雖然強調在大國之間保持權力平衡的重要性，但立場上仍較傾向美國與以色列，並認為德國因為歷史的原因，不能夠放任以色列被攻擊，同時，當與美俄關係無法達到平衡時，仍應站在美國這邊。

自民黨亦強調歐洲的整合與國際法的重要性，並主張內政問題不能夠作為外交決策的影響因素。在伊拉克問題上，Werner Hoyer 強調，德國展示「盟邦的能力」(*Bündnisfähigkeit*)對德國來說是重要的國家利益(Plenarprotokoll, 15/59:5052)，他批評施洛德的作為，認為此時正是恢復聯合國及其他國際組織重要性的「機會之窗」(*Fenster der Gelegenheit*)(Plenarprotokoll, 15/59:5053)，如果聯合國能夠扮演角色，德國應該支持。

綜合上面的分析，其實我們可以看出在這個階段，各政黨間主要的差異只有在與美國的關係，到底要當一個忠實的盟邦，還是適度的與他的對手合作、「擺爭面子」，其他的主張差異其實並不大。

## 貳、德國在重建工作上的原則與模式

以下則說明德國在伊拉克出兵政策上，有關重建工作上的原則與模式。

### 一、德國在重建工作上的原則

德國在重建工作上的原則與模式主要有兩個重點：首先就是對於多邊合作的強調，其次是願意參加人道救援與重建任務，但仍拒絕參與軍事行動，同時著重在軟實力的推展。

#### (一) 多邊合作的強調

在多邊合作的強調方面，施洛德總理曾經表示，21 世紀所發生的問題太過複雜，只有多邊合作才能夠解決相關的問題，而在伊拉克的人道救援與重建問題上，聯合國更應該扮演重要且主導的角色(Plenarprotokoll, 15/37:2999)。同時，歐洲必須負擔更多的責任，同時必須建立自己的軍事能力，以進行未來衝突預防與和平維持的相關任務，這個部分法國跟德國已經有共識，並需要與英國共同合作，使歐洲在國際上負擔更多的責任(Plenarprotokoll, 15/37:3000)。

基民黨也支持這樣的看法，強調應該增強聯合國的角色，Wolfgang Schäuble 指出，「美國可以獨立贏得在伊拉克的戰爭，但是卻無法獨立促進和平」，因此德國不應該拒絕聯合國與美國在伊拉克重建工作上的要求，他並批評過去施洛德在出兵決策時指出，即便安理會通過決議也不會出兵的說法，強調在重建問題上，看到施洛德願意尊重聯合國角色的政策，基民黨是歡迎的(Plenarprotokoll, 15/59:5047)。

## (二) 人道原則

依照人道原則，德國參與重建主要在民政協助、警力、債務與文化四個層面，主要的範疇仍是在人道與軟實力的範圍內，協助當地的國家建立，在基礎設施以及軟硬體部分予以協助。

## 二、德國在重建工作的模式

有鑑於對於多邊主義強調的原則，德國在重建工作上的模式遵守的國際組織的相關規範，同時鑑於過去反對伊拉克出兵政策的影響，一開始德國在重建上仍採取在人道原則與既有機制的前提之下，參與重建工作。

### (一) 遵守國際組織的規範

德國雖然口頭上與美國有所齟齬，但是實際上還是遵守相關國際組織的規範，並且實質上給予美國很多協助。比方說雖然德國在 2003 年的時候一再強調不會介入伊拉克的戰事，但是從 2006 年報導指出，德國國防部承認在 2003 年 3 月 20 日伊拉克戰事開始之前，就已經在紅海 (Red Sea) 及亞丁灣(Gulf of Aden)協防美國與英國甚至其他國家的軍艦，甚至在戰事開始後的第一個禮拜，德國仍然持續其協防的任務。同時，資料亦顯示，在美國布希總統於 2003 年 4 月公開宣布

伊拉克戰事告一個段落後，德國海軍仍持續護送相關軍艦，因此有左派政黨代表 Paul Schäfer 表示，該項行動已經逾越了聯邦議會對於「持久自由行動」任務的授權(Deutsche Welle, 10.Nov.2006)。

## (二) 在既有的機制上實質介入，並以人道為基礎

整體看來，相關重建任務在地理上還是限縮在非洲之角一帶進行協防的任務，並沒有超過這個範圍，可是在功能上，原先「持久自由行動」的任務只有針對反恐所引發的三項任務，包括：(1) 進行海上搜索；(2) 控制可能資助恐怖份子的商船；(3) 進一步的強制措施(Wölfle, 2005：89)。因此，在任務功能上，協防軍艦並不是在原先的任務設計當中，德國確實已經超越了其原先所授權的任務內容。也顯示德國確實如前所分析的，主要還是對於美國不尊重盟邦，而對其「爭面子」的情況居多。而在出兵政策的模式上面，各黨皆存在的共識包括：必須符合多邊行動，特別是聯合國的角色、人道主義色彩以及確保以色列(猶太人)的安全。

而在既有的機制之外，就是配合國際組織的運作，協助伊拉克的民政重建、警力訓練、債務免除以及文化研究，這些重建工作，基本上都是以人道為出發點，進行「國家建立」的工作。

綜上所述，德國政府不願出兵伊拉克與前兩案完全不同，但也充分顯示德國政策的一致性。同樣的政策內涵做為決策的準繩，卻與前二案的決定完全不同。固然正值德國大選期間，人民反戰的心裡，對執政的壓力很大，使得德國政府不得不做考慮的依據，但德國政府以人道及國際制度的決定為基本出兵要件，卻是沒有改變。過去兩案皆是需要國際組織的決定，德國才承諾出兵。科索沃出兵行動雖然事先上車再補票，但它還是北約決定要轟炸，德國才追隨。而對阿富汗出兵則是聯合國安理會的決定後，德國才在團結的號召下出兵。唯獨伊拉克事件，德國就是認為安理會未做決定而不宜輕舉妄動，只是德國甚懼自己孤獨行事，乃與俄法結盟來反對美英，造成所謂新歐洲與老歐洲之區分。其實，德法兩國可能也是不願得罪阿拉伯國家，傷害到石油的供應以及恐怖主義的猖獗。

事實上，德國在全球所佔的 GDP，已從 1980 年代的約 4.8% 降至統一後的 4%，在國家能力、軍事預算等各方面都有大幅的下降，但是德國政府卻高估了自己的權力，國內媒體也為其推波助瀾(Heins, 2007:64)，但是國家能力還是決定一個國家在國際結構上的位置，德國在國際結構上，最重要的角色還是與美國、俄國維持同樣的重要性，因為德國同時對這兩個國家相互依存程度有較高的「易毀性」，在美國方面是貿易，而在俄國方面則是天然氣等資源的提供，都會對德國產生影響，所以投靠至某一方對德國都不是最佳的選擇，加上自己國家能力的下降，發言能力自然有限，最後只能選擇妥協。Sabastian Harnisch(2003)認為不論是大西洋兩側的領導人，甚至是伊拉克的領導人，都在過程中學習衝突的原因與結果，以及從壞的政治或政策中獲得經驗（Harnisch, 2003:29）。

事後，德國為修補與美國的關係，立即表示同意參與伊拉克重建，但絕不參與戰鬥，可見德國雖不出兵，但在基本國家利益及政策的指引下，做出敢對美國說不的中型強權應有的身份，並且充分表現其戰略文化的內涵。以現實主義、自由制度主義及社會建構主義的典範均可在不出兵的案例中也獲得檢證。







# 第五章 德國出兵政策的政策成效及其 影響

在討論完幾個德國出兵與不出兵的案例之後，本章將針對德國出兵政策的政策成效及其影響進行探討，第一節將針對出兵政策的執行結果進行評估，分別從巴爾幹半島、科索沃、阿富汗以及伊拉克等地的出兵政策執行結果談起；第二節則針對相關出兵政策的成效進行評估，探討這些地方出兵政策達成哪些作用；第三節則探討德國的出兵政策的發展對德國、區域與國際的影響。

## 第一節 出兵政策的執行結果評估

2000 年由 Lakhdar Brahimi 在聯合國所提出「布拉西米報告」(Brahimi Report)，主要是因為聯合國有鑑於過去在索馬利亞的 UNSOM 與前南斯拉夫的「聯合國保護部隊」等出兵行動所造成的混亂，致使各國對維和行動進行全面性檢討。該報告認為維持和平的形式比以前更為複雜且多面向，除了維和行動本身之外，還應該加入包括安全部門的改革、選舉監控與支援、人道救援及重建等建立和平階段的相關要素(Drucksache, 16/3800:10)。也就是說，聯合國維和行動應包含衝突預防(conflict prevention)及創造和平(peacemaking)、維持和平(peacekeeping)以及建立和平(peacbuilding)等三項工作。而具體的例子就是在巴爾幹半島所推動的「科索沃國際安全援助部隊」與歐盟「木槿花維和行動」(EUFOR ALTHEA)以及在阿富汗的「阿富汗國際安全援助部隊」等任務。

以上所提這部分，也正是本節所要探討的部分，本文將探討將針對德國在波赫地區、科索沃以及阿富汗等地出兵政策的執行結果進行評估，最後，並評估德國與國際在伊拉克出兵政策與重建上的執行結果。

### 壹、波赫地區出兵政策的執行結果評估

「穩定部隊」成立之後，德國在許多方面都達到成果，比方說在 2000 年 2 月完成於 Breza 區域的重建工作，並協助 Rajlovac 地區建立戰區醫院。同時，在與其他盟軍的合作之下，協助推動該地的和平選舉，北約並指派德國的 Stephan

Helbig 及 Hubertus von Hobe 作為「穩定部隊」的代表，派駐在 OECD 的總部，協助監控當地選舉的進行。同時德國也擔負著在 Butmir 地區的戰區地圖繪製工作，為盟軍提供包括直昇機降落區域等地的戰區地圖繪製(SFOR, 2004)。

在「執行部隊」與「穩定部隊」等相關任務陸續告一個段落之後，德國聯邦議會於2004年11月17日授權德軍參與歐盟的「木槿花維和行動」，「木槿花維和行動」是目前歐盟最大的軍事行動，該任務主要是要確保國際組織與非政府組織相關人員的行動自由，並監控在波赫地區的軍備管制情形。具體的成果上，德軍成功的協助了重建在Mostar地區具有歷史重要意義的古橋，這被認為是很具重要性的指標，而隨著當地情勢的穩定，歐盟也在2007年決定從6,000人的軍隊減少至現今的2,000人，2010年12月2日還對此行動進行延長，目前在該項行動中仍有900名的士兵參與。

不過，雖然衝突再發生的可能性降低，但是仍然有一些不穩定的因素，比方說該地區的高失業率、組織犯罪的情況以及毒品氾濫的問題，都是會影響該地穩定的因素，未來如何能夠更進一步的強化波赫地區政府組織的運作，是解決這些問題的重點。

2005年11月21日，在達頓協議簽訂的十週年之際，歐盟決定開始展開「穩定與聯合協定」(Stabilization and Association Agreement, SAA)的過程，該協定當中有兩個有關警力的改革方案，已經在2008年4月16日通過，同時穩定與聯合協定也在2008年6月16日獲得簽署，這象徵的在波赫地區的重要改革被採用，也象徵的該區域整合入歐盟的重要一步。該區域也進一步的在2006年12月14日被北約納入和平伙伴計畫(PfP)的一部份，在北約的2006年Riga高峰會，也宣示協助促進該區的軍事改革與合作(Auswärtiges Amt, 2009)。

2009年3月16日於布魯塞爾召開的歐洲理事會，會議中針對在波赫地區的執行結果提出評估，歐盟支持波赫地區持續改革，以加入歐盟，避免民族主義的語言與單邊的行動(EU Council, 2009)。

整體而言，在波赫地區的執行結果大致上是受到北約及歐盟兩個國際組織的影響，德國在國際組織的領導之下協助該區域的任務，皆有許多成功的表現，且確實降低該區域的衝突。但是該區域本身的經濟問題，仍然是影響執行結果的重

要因素，如果重建與維和無法解決當地的經濟與發展問題，則執行成果就會被打折扣。

## 貳、科索沃出兵政策的執行結果

本段討論科索沃出兵政策的執行結果，將分為幾個部分，第一個部分是衝突預防階段的執行結果；第二個部分則為和平維持階段的執行結果；第三個部分探討「科索沃國際安全援助部隊」及重建過程的執行結果。

### 一、衝突預防階段的執行結果

在衝突預防階段的出兵主要以北約「建立秩序行動」、「鷹眼行動」及「撤出部隊行動」三個出兵案例為主，這三個案例的目的不同，執行結果也有所差異。北約「建立秩序行動」的主要目的是希望給予外交談判的調停團更多的支援，希望能夠藉由武力使用的威脅，迫使塞爾維亞能夠接受政治解決的結果，而最後也確實達成了讓塞爾維亞接受聯合國安理會的 1199 號決議案，同意查核代表團進一步進行查核。

而「鷹眼行動」的主要目的則是進行非戰鬥任務的查核工作，並配合「撤出部隊行動」的保護，確保查核人員的安全。出兵案於聯邦議會通過後，德國在 1999 年 2 月底便先派出第一批部隊前往馬其頓，隨後在 3 月底又派出其他的多數部隊 (Lehmann, 2008:86)。但是隨著塞爾維亞政府的不合作，並持續整建其武力到一種無法接受(unacceptable)的程度，並對相關查核人員造成極大的風險(NATO, 2002)，該任務的執行結果基本上是不彰的，也隨著 1999 年 3 月 24 日開始的空襲行動而隨之終止。而「撤出部隊行動」亦然，亦因為空襲行動而隨之終止，但是它仍然扮演著在「科索沃國際安全援助部隊」正式於 1999 年 6 月 9 日授權前的重要任務(NATO, 2003)。

就執行結果的成敗來說，北約「建立秩序行動」任務基本上希望透過武力的威脅，促使塞爾維亞讓步，這部分的執行結果是成功的。而「鷹眼行動」與「撤出部隊行動」任務則是一體兩面，一個是負責查核，一個則是負責保護與撤離，但是這個任務本身執行結果如前所述是不彰的，其理由就是塞爾維亞政府的不合作，也因此才會有後來的空襲行動。

## 二、維持和平階段的執行結果

德國在第一階段的空襲行動中，參與攻擊空襲塞爾維亞的機場、雷達設施、指揮中心、防空系統等地區，在前兩天就進行了超過 400 次的空襲任務，並攻擊 50 個軍事目標(Lehmann, 2008:88)。

德國的旋風式戰機從 3 月 24 日至 6 月 10 日間共進行了 438 次 ECR 及 66 次 RECCE 的任務，其中 ECR 更多達 244 次藉由高速反雷達飛彈(High-speed Anti-Radar Missile, Typ HARM)擊落反雷達飛彈，另外，四架偵察旋風式戰機共執行了 66 次任務，無人偵察機 CL289 共值勤了 212 次的任務(Meier, 2006:301)。在德國貢獻總共 38004 次的任務中，約僅佔總任務數目的 1.3%，但是在 ECR 的任務表現優異，這也是美國要求德國貢獻 ECR 部隊的原因(Friedrich, 2005:93)。因此，德國在此次任務的表現是相當重要的。

其他作為還包括：德國於 1999 年 4 月 24 日開始，在馬其頓 Čegane 地區派駐約 690 名的德軍，處理當地約四萬人的難民營相關事務，在阿爾巴尼亞的 Qatrom 難民營，德國也派出約 150 名的士兵協助帳棚的搭建，在空中運輸方面，從 3 月 20 日至 5 月 27 日，德國空軍協助了共 293 次的飛行，運送了約 2818 噸的物資(Lehmann, 2008:89)。

德國在參與行動的執行結果上來說基本上是成功的，雖然空軍部分在偵察任務與戰鬥任務的值勤數目佔總任務比例並不高，但是在人道事務的協助與運輸補給上，德國因為長期以來扮演這部分的角色，所以經驗充足，執行結果也較為成功。

## 三、「科索沃國際安全援助部隊」及重建過程的執行結果

科索沃地區的出兵與重建之執行結果，大致有幾個特色：

### (一) 重建十分困難，當地仍然貧窮

由於當初米洛塞維奇的去工業化政策，導致科索沃失業率高達 6 至 7 成，有半數以上居民在貧窮線下生活，導致雖然政治上獨立於 Belgrade，但是在沒有經濟資源的狀態下，使得科索沃更加依賴來自塞爾維亞方面的進口物資，雖然「聯合國科索沃臨時行政團」提供私人公司長達 99 年的土地租約，但是投資者仍不願意前往。(Karadjis, 2005:128)。

再加上戰亂的衝擊，使得科索沃的重建工作十分困難。不過，至 2000 年中葉為止，「科索沃國際安全援助部隊」已經協助重建超過 1,700 公里的街道、1,200 間學校、16,000 民宅與清除許多隱藏的地雷(Wölfle, 2005: 79)，同時，在與歐安組織合作下，「科索沃國際安全援助部隊」也重建了當地的媒體，在警力方面，各國原先承諾提供 4,800 名警力，不過至 2000 年為止，只有提供 3,000 名警力，德國在其中部署 265 名，為第二大的貢獻國(Fischer, 2000a)。目前德國在該區域也仍有約 1,500 名的士兵在該處協助「科索沃國際安全援助部隊」的任務，而從 2009 年 9 月開始，該區的指揮權又再度回到德國的手中，由 Markud Bentler 將軍擔任指揮的工作(Auswärtiges Amt, 2010)。

## (二) 促進選舉的和平進行，並在國家建立上取得成果，惟衝突仍然不斷

科索沃地區的不穩定性仍然存在，比方說在 2004 年 3 月，在 Mitrovica 市又發生三名阿爾巴尼亞裔小孩溺斃事件，導致阿爾巴尼亞裔軍隊進逼「科索沃國際安全援助部隊」的檢查哨，與「科索沃國際安全援助部隊」發生衝突，據報有名阿爾巴尼亞裔與 2 名塞爾維亞裔死亡，同時，在首都 Pristina 附近的 Caglavica 村落，也發生阿爾巴尼亞裔暴民企圖攻擊村落中上千名的塞爾維亞裔，此次衝突造成 19 人死亡，900 人受傷，另外有 3,600 名塞爾維亞裔遭到移置，900 個塞爾維亞家庭及 30 個教堂被摧毀，「科索沃國際安全援助部隊」與聯合國警察也有 150 人受傷(Karadjis, 2005:127)。

即便到了科索沃獨立之後，雖然總體安全局勢相對平靜，但是仍然有各種事件，只是事件的數目減少了。比方說在 2010 年還有幾個零星的事件，包括 5 月 30 日北米特羅維察選舉當天，有 1,000 名科索沃塞族人與 2,000 名科索沃阿族人發生了對峙，之後還爆發一些零星的衝突。6 月 28 日，在 Fushë Kosovë/Kosovo Polje 東南的 Gazimestan，也發生了焚燒美國國旗，高呼反美和反歐盟的口號，並高唱含有仇恨語言的反阿族人的歌曲的衝突事件 (S/2010/401)。

不過，在國際的協助之下，還是促成了科索沃完成多次平和的選舉，並且也促進各族之間的調和。在 2000 年 10 月，在全國性的選舉完成之後，科索沃就逐步取得自治的權力，而在 2002 年 11 月 17 日的選舉之後，「聯合國科索沃臨時行

政團」就將除了警察與司法外的大多數的權力，移交回科索沃(Rossbacher, 2008:98-9)。

而在促進族群融合方面，以 2009 年 11 月的選舉為例，選舉後建立的以科索沃塞族為主的各市鎮，都任命了科索沃阿族人作為副市長；相對地，在科索沃阿族人當選為市長的 Novobërdë/Novo Brdo，也任命了一位科索沃塞族人擔任他的副手(S/2010/401)。

在促進科索沃的獨立上，2003 年 10 月，美國國務次卿 Marc Grossman 提出國際社會討論科索沃「最終狀態」前的八項標準，包括：民主制度、法規的建立、所有種族自由的行動、難民的回歸與在整合、市場經濟、財產權、與塞爾維亞對話以及改革科索沃軍隊等八項，但是德國在科索沃的首席外交官 Peter Rondorf 也在 2004 年 1 月提到，所謂的最終狀態要在塞爾維亞以及國際社會共同的妥協下的產物(Karadjis, 2005:129)。目前承認科索沃的國家總數達到 69 個。而國際法院於 2010 年 7 月 22 日就「科索沃臨時自治機構單方面宣佈獨立是否符合國際法？」的問題發表了諮詢意見。法院的結論認為，「通過這項聲明並不違反任何適用的國際法規則。」(S/2010/401)。

雖然還有許多關於科索沃獨立的討論，但是並非本文所擬討論的範圍，因此不再贅述。

### (三) 人道方面的執行結果

失蹤人口的問題仍然是族群和解進程中的一大挑戰。據紅十字會估計，截至 2010 年 4 月 27 日，整個科索沃仍有 1,862 人失蹤。在 2010 年 4 月 8 日舉行的第一屆失蹤人員問題工作組會議上，科索沃阿族人和科索沃塞族人家庭的代表對相關進展表示不滿。

據聯合國難民事務高級專員辦事處(難民署)統計，約有 523 名流離失所者自願返歸科索沃，其中 268 人是科索沃塞族人。與此同時，756 人被迫返回科索沃，主要是從西歐返回，其中 594 人是阿裔族群成員，162 人屬於塞裔族群(S/2010/401)。

### (四) 司法的建立

科索沃特派團繼續履行在法治領域的某些職責，並在技術層面與科索沃司法部和內政部以及與塞爾維亞司法部繼續進行良好合作。同時，特派團也繼續促進科索沃與國際刑警組織的互動。

在科索沃宣佈獨立的前一日，也就是 2008 年 2 月 16 日，歐盟便決議設置歐洲聯盟駐科索沃法治特派團（EULEX），該特派團的目的是延續「聯合國科索沃臨時行政團」的相關任務。持續為科索沃司法機構提供監測、指導和諮詢，包括為司法部起草法律提供諮詢，如科索沃檢察官委員會法、科索沃司法理事會法和國家檢察官法，以及新的刑事訴訟和刑事訴訟法草案。

在 EULEX 的努力之下，促進科索沃塞族和阿族法官和檢察官重返崗位，確保米特羅維察地區法院恢復全面運作。然而，只取得了部分進展，到目前為止，法院的案件都是 EULEX 法官在主持審理（S/2010/401）。

## 參、阿富汗出兵政策的執行結果

第三個部分探討阿富汗出兵政策的執行結果，如同前面的分類，可以分為三個部分，第一個部分是與阿富汗有關的反恐行動（「持久自由行動」），也就是在非洲之角的任務；第二個部分則探討「阿富汗國際安全援助部隊」的執行結果；最後則是其他重建過程的執行結果。

### 一、反恐行動（「持久自由行動」）的執行結果

德國參與阿富汗相關的「持久自由行動」的任務主要並非在阿富汗，而是在非洲之角的部分，從 2002 年到 2010 年 6 月的執行過程中，德國參與行動的人員也逐步減少，從一開始的 3,900 人，後減至 1,400 人，最後當任務終止時只剩下 60 人。整個任務下來，共在多國部隊的合作之下，執行了超過 4,000 次的登船檢查，而德國單獨行動的登船任務共有 130 次。而德國的海軍在任務結束後，仍有一艘驅逐艦與 250 名的士兵在這個區域駐守，其主要的任務主要是針對索馬利亞的海盜而來，而該部隊之後也支援由歐盟所組成的 *Atlanta* 行動<sup>58</sup>。

---

<sup>58</sup> 相關資訊請參照德國聯邦軍隊網站：

[http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/kcxml/04\\_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y\\_QjzK](http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzK)

## 二、「阿富汗國際安全援助部隊」的執行結果

德國在阿富汗的重建工作上有重要的作用。首先是「波昂進程」的圓滿達成，2001年，德國主持召開阿富汗國際大會，根據「波昂協定」啟動所謂的「波昂進程」，為建設一個民主、獨立、和平的阿富汗設計藍圖，「波昂進程」獲得順利的實施，並以2005年9月議會和省級選舉的舉行宣告結束（德意志聯邦共和國外交部，2008:11）。

德國扮演「阿富汗國際安全援助部隊」的第三大部隊派遣國，同時，如前所述，在北約所劃分的六個區域當中，德國是擔任阿富汗北部區域部隊的領導角色，在這個區域中，亦有六個「省級重建隊」的設立，其中在Kunduz及Faizbad兩地的「省級重建隊」則是由德國所管理。

從2008年2月開始，在Taloqan附近的省級諮詢團隊（Provincial Advisory Team）進一步擴大，在這個任務中，有100名「阿富汗國際安全援助部隊」的德國士兵從烏茲別克移防制阿富汗。德國軍隊的重點仍是在對於阿富汗安全部隊的教育訓練上，德國成立了「作戰行動指導及聯絡組」（Operational Mentoring and Liaison Team, OMLT），以協助阿富汗國防軍（Afghan National Army, ANA）在北部區域的教育訓練與重建<sup>59</sup>。不過，因為當地情勢的不穩定，士兵的傷亡仍難避免。從2001年12月至2010年11月為止，「阿富汗國際安全援助部隊」的士兵總共有2170人在任務中犧牲，其中有44人為德國士兵（Bundesregierung, 2010:11）。

## 三、其他重建的執行結果

德國以「阿富汗支援小組」（Afghanistan Support Group）主席的身份，於Petersberg會議結束後，便在2001年12月5日至6日在柏林召開年度會議，外長

---

LN\_SJdw32BMIB2EGu-pFw0aCUVH1fj\_zcVH1v\_QD9gtyIckdHRUUA5XlamQ!!/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUMvNEIVRS82XzFMX0Y0SA!!#par1

<sup>59</sup> 相關資訊請參照德國聯邦軍隊網站：

[http://www.bundeswehr.de/fileserving/PortalFiles/C1256F200023713E/W2763FP2146INFODE/02\\_ISA F\\_Afghanistan\\_1000909.pdf](http://www.bundeswehr.de/fileserving/PortalFiles/C1256F200023713E/W2763FP2146INFODE/02_ISA F_Afghanistan_1000909.pdf)



費雪宣布德國政府將在阿富汗提援助計畫的架構下，提供 1200 萬馬克（約 610 億歐元）的援助款項，以改善當地的飢餓、疾病與難民協助等問題(Auswärtiges Amt, 2005:256)。

同時，聯邦經濟合作暨援助發展部並設置「重建阿富汗工作小組」(Arbeitsgruppe Wiederaufbau Afghanistan)，由「德國重建信貸銀行 (Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW) 與「德國技術合作公司」(Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit) 共同參與相關業務。重建阿富汗工作小組協調整合德國資助重建阿富汗之相關經費，除提升援助計畫的效能外，並確保德國援助計畫能具體結合於雙邊與多邊等國際分工架構 (Auswärtiges Amt, 2005:256)。

同時，德國也支持聯合國阿富汗援助團 (UNAMA) 在執行「阿富汗協議」上的努力，除 Tom Koenigs 曾擔任聯合國秘書長的阿富汗專員外，從 2002 年開始定期向阿富汗派遣 40 名警察，負責阿富汗警力的培訓工作，德國在阿富汗發起的警察重建行動 (EUPOL Afganistan) 也做出很大的貢獻 (德意志聯邦共和國外交部，2008:11)。

在警力的協助上面，德國內政部於 2002 年 3 月 15 日與阿富汗臨時政府內政部達成有關派遣德國警官赴阿富汗執行協助警察訓練與單位建制之協議。2002 年 2 月起就陸續有相關警力進駐，負責針對阿富汗內政部重建警力等事宜提供建言，並整合警察教育訓練與單位建制等事宜(Auswärtiges Amt, 2005:257)。

各國在阿富汗的出兵政策執行結果，大致有幾個特點：

(一) 北部的地區情勢較為穩定，但南部情勢仍然不穩定，甚至惡化

雖然北部較為穩定，但是以普什圖人為主的北部一些地方情勢也越來越不穩定，而鄰近喀布爾的洛加爾和瓦爾達克兩個省份的安全局勢有所惡化。

(二) 安全事件的次數自 2003 年以來驚人地逐年增加

2003 年發生了 508 起武裝衝突、綁架、簡易爆炸裝置和自殺式襲擊等事件，2006 年每月發生安全事件 428 起，2007 年每月發生 573 起，2008 年前 10 個月每月發生 740 起，而截至 2008 年 10 月底共發生了 6792 起事件(S/2008/782)。

(三) 針對國際組織人員的攻擊次數增加

這些事件的形式包括襲擊車隊和援助設施，以及恐嚇、綁架和殺害援助工作人員。其主要原因可能與境外武裝份子的湧入、阿富汗境內大量失業或面臨人道危機(如有將近 40%的阿富汗人長期或暫時得不到政府和非政府援助)，以及對相關部隊作戰行動所造成的平民傷亡與問題(如搜查住宅和逮捕阿富汗人)有關(S/2008/782)。

比較積極的發展是阿富汗國民軍的能力有所提高。「阿富汗國際安全援助部隊」的代表報告說，完全由「阿富汗國際安全援助部隊」開展的行動現在是例外情況。絕大多數行動是聯合行動，並且許多行動由阿富汗人領導。其他對話者告訴訪問團，多達 60%的行動由阿富汗人領導。阿富汗國民軍目前的兵力大約是 80 000 人左右。協調和監察聯合委員會於 2008 年 10 月批准到 2012 年把兵力增加到 13 萬 4000 人(S/2008/782)。

省級重建隊是軍民協調的一個關鍵媒介。阿富汗民間社會和國際非政府組織表達的普遍關切是，重建隊正在促使「發展變得更加穩定」。

#### (四) 國家治理能力仍然不足

腐敗問題仍然存在，大部分任用仍受到任人唯親的影響。全國以下各級行政機構資源不足，缺乏有效開展司法、執行安保和提供服務的能力。為了提供服務，這種治理差距造成的真空只能由省級重建隊這樣的臨時機構去填補。

同時，阿富汗的司法制度沒有得到民眾的信任，主要是因為人們認為該制度腐敗而且效率低下。阿富汗獨立人權委員會指出，最近進行的調查顯示，只有 25% 的阿富汗人信任他們的司法制度(S/2008/782)。

#### (五) 天災更進一步的惡化當地的執行成果

2008 年，由於糧食歉收，加劇了人道主義狀況。無法滿足最起碼的糧食需求的人口，也就是處於飢餓狀態的人口比例自 2005 年以來又上升了 5%，等於說從原本的 30%左右又上升到 35%。估計阿富汗每年約有 4 萬人死於饑餓和赤貧，比暴力致死人數高 25 倍。2007 年 9 月以來，小麥價格竄升了 150%。這一上漲，再加上乾旱造成糧食產量下降 20%到 30%，世界糧食計畫署(糧食計畫署)估計約

有 880 萬阿富汗人受到糧食短缺的威脅(S/2008/782)，這些天災，更進一步的惡化了當地的執行結果。

## 肆、伊拉克出兵政策的執行結果

伊拉克出兵政策的執行結果主要以聯合國的角色為主，德國為附屬角色，以下將分為三個部分探討，分別是：國家建立的部分、債務部分以及人道行動部分：

### 一、「國家建立」部分

聯合國安理會於 2004 年通過 1546 號決議，核可 2004 年 6 月 1 日組建的伊拉克主權臨時政府，在 2004 年 6 月 30 日前承擔管理伊拉克的全部責任和權力，並表示在 2004 年 6 月 30 日聯軍的佔領結束，而聯軍臨時權力機構不復存在，伊拉克將重新行使全部主權(S/RES/1546)。

在時間表方面，除了要求伊拉克臨時政府必須承擔責任外，也呼籲召開可以表現伊拉克社會多樣性的全國會議；並在 2005 年 1 月 31 日前，舉行過渡時期國民議會的直接民主選舉，國民議會除其他外將負責成立伊拉克過渡政府和草擬伊拉克的永久性憲法，以便在 2005 年 12 月 31 日前依憲法選舉政府。

多國部隊應新組成的伊拉克臨時政府的請求駐留伊拉克，伊拉克政府和多國部隊就各種基本安全和政策問題、包括敏感的進攻行動政策達成協議的論壇，並將通過密切協調和協商，確保伊拉克安全部隊與多國部隊間的全面夥伴關係(S/RES/1546)。

2005 年 10 月伊拉克人民透過公投同意制訂新憲法，並於該年 12 月舉行自由選舉，選出國會並組成政府。但是相關政府職能仍不彰，不同宗教、政治團體與地方派閥爭權而產生的暴力衝突仍然不斷，光是 2006 年就有 3445 人死亡，3 萬 6685 人受傷(Auswärtiges Amt, 2008:312-3)。

德國從 2005 年也參與了歐盟的法治整合計畫 (EUJUST LEX)，原本是在德國境內提供 13 門的課程，但從 2009 年開始，也至伊拉克的 Baghdad、Erbil 及 Basra 等地提供教育訓練。從 2010 年 1 月起，德國也提供 UNDP 在法律訓練計畫上實質的財政援助(Auswärtiges Amt, 2011)。

## 二、債務與「石油換糧食方案」部分

聯合國安理會根據第 1483 號決議，請聯合國秘書處最遲於 2003 年 11 月 21 日終止該方案的業務活動，將這些活動以及相關檔移交聯軍臨時權力機構。責任移交之後，伊拉克政府簽發到貨確認書的進度一直很緩慢。因此，開設伊拉克帳戶的銀行無法向聲稱已在伊拉克境內交貨的供應商支付貨款。為了儘量減少未結信用證的數量，秘書處徹底審核了檔案檔，並提議成立一個由秘書處、伊拉克政府和伊拉克中央銀行三方代表組成的工作組(S/2007/725)。

截至 2010 年 12 月 7 日，提出貨到付款要求的信用證數量已從 92 份(價值約 3.13 億美元)減少到 43 份(總價值為 1.01 億美元)(S/2010/619)。同時，根據第 1483 號決議，規定將聯合國伊拉克帳戶的未支配資金轉入伊拉克發展基金。到 2010 年為止，聯合國共將 104.2 億美元轉入伊拉克發展基金(S/2010/619)。

而伊拉克的外債估計約有 115 億美元(其中 39 億美元為巴黎俱樂部國家所持有，而在這當中，德國約持有 5 億 8,000 萬美元的外債，在 2004 年巴黎俱樂部決議免除 80%的伊拉克外債後，到最後一個階段，也就是 2008 年的開始時，德國已經免除了伊拉克約 4 億 6,930 萬美元的債務(Auswärtiges Amt, 2011)。

## 三、人道協助部分

2008 年 7 月 21 日，德國總理梅克爾與伊拉克總理 Nouri Kamil Al-Maliki 於柏林會面，梅克爾總理承諾將在國家重建、教育、培訓和諮詢方面提供協助，但是在涉及伊拉克和鄰國的許多地緣政治的問題上，德國很難持續提供長期的支持(Deutsche Welle, 23. June, 2008)。

在重建軍(警)力等方面，2008 年初，聯邦軍對在阿拉伯聯合大公國持續協助伊拉克軍隊在後勤補給與運輸等裝備等訓練，並自德國派遣 70 名訓練人員，在阿聯境內為伊拉克約 250 名的士兵提供訓練。另外，自 2005 年 7 月至 2009 年 1 月間，在歐盟的架構下，提供伊拉克重建警力與司法人員訓練課程，總計派遣了 16 名授課代表並提供 87 項課目，共訓練伊拉克高階警官及司法人員總數達 1914 名。德國貢獻約 65 萬美元支持在阿拉伯聯合大公國進行的伊拉克軍事人員訓練計畫，並提供這些人員的運輸。另外，在北約的伊拉克訓練計畫(NATO Training Mission—Iraq, NTM-I)下，各國也協助伊拉克訓練其安全部隊，雖然德國拒絕派

兵前往伊拉克協助訓練，但是同意在北約的授權下，可以至德國境內的 Oberammergau 區域進行訓練(Sharp & Blanchard, 2007:46)。

在經濟合作與創造就業方面，德國於 2009 年在 Baghdad 成立商業服務辦事處，協助該區重建。並從 2009 年 4 月起，提供新的網路交易平台([www.wpirak.de](http://www.wpirak.de))，以方便該區商業貿易的發展。另外，從 2006 年開始，德國在國際重建基金上已經貢獻了 780 萬歐元，這些資金主要用在由 UNESCO 協調進行的職業與技術訓練計畫，德國並提供 840 萬歐元的資金協助難民回流計畫(Auswärtiges Amt, 2011)。

不過，多國部隊與當地反抗勢力仍持續處於對抗的情況，同時，經濟情況的持續惡化等情形，使得伊拉克當地的人道情形並未改善。以 2004 年 11 月 8 日在 Falludscha 地區的攻擊行動為例，就造成了約 20 萬名左右的難民，同時，在伊拉克境內，仍有總數約 90 萬的難民流離失所，而伊拉克南部也漸有伊斯蘭化的傾向，當地的女性在個人自由及服裝穿著上都受到相當程度的拘束(Auswärtiges Amt, 2005:295)。

## 第二節 出兵政策成效評估

根據 2006 年 2 月 17 日德國新聞社(Deutsche Press Agentur)的統計，從 1993 年起，德國參與相關出兵行動共造成 63 名士兵陣亡，其中的 24 名陣亡士兵陣亡之時並沒有牽涉到其他人，也就是說單一事件。最嚴重的一次是 2003 年發生在喀布爾的炸彈攻擊事件，造成 4 人死亡、29 人受傷，但是最重要的一點，便是沒有一個德國士兵是在戰鬥任務中死亡的(Jacobs, 2006:275)。這樣子的數據所顯示的結果，配合著相關執行結果來看，似乎顯示著德國出兵政策成效頗佳，但事實上，其實在各個區域，都還有許多隱憂，也影響著出兵政策的成效。

在上一節我們主要探討的為執行結果，屬於事實面的論述，而本節則針對德國出兵與重建的成效進行分析，探討相關出兵政策及重建的結果，是否有達到成效。

## 壹、波赫地區出兵政策的成效評估

波赫地區出兵成效評估分為兩個部分探討，第一個部分是德國本身出兵政策的成效，第二個部分則為當地重建出兵政策的成效。

### 一、德國在波赫地區出兵政策的成效

如同我們在第一章所提到的，德國在波赫地區出兵政策的最大成效，便是突破了「柯爾信條」，是德軍首次在二戰後，派出部隊前往巴爾幹半島。雖然德軍仍然沒有突破到歐洲以外的地區，同時也沒有進行戰鬥任務，但是在區域上面，德國在波赫地區的出兵政策，已經有所進展。

而在1996年的「穩定部隊」中，雖然名義上可以進行常規的部署與戰鬥，但仍然以海空部隊為主，避免派出陸軍，派出的陸軍也僅以運輸及醫療為主，以避免進行戰鬥任務，但是，這樣的步驟，已經往實質干預的道路在進行了，同時，也逐漸達到了讓反戰的一般民眾逐漸習慣出兵的策略。

德國在波赫地區出兵政策的成效，主要反應在任務本身的短期成效，也就是德國跨越了原本的障礙，透過憲法法院判決與聯邦議會同意的機制，促成了出兵的正常化，雖然還未達到全面性的正常化，但已經達到逐步正常化的效果。因此，德國在波赫地區出兵的短期成效基本上是成功的，成功的因素如前所述的，主要還是當地情勢的緊張，促成了輿論的壓力，因而給予政治菁英正當性的理由出兵，再加上國際組織的授權與聯邦議會的同意，促成了出兵，同時，配合著憲法法院的判決，使得出兵行動更具合法性，使得出兵政策達到初步的短期成效。

### 二、波赫地區的重建成效

波赫地區在達頓協議及國際的和平建立機制的協助下，成效是朝向正面的發展。該協議促進波士尼亞地區與塞族共和國(Republika Srpska)的社會流動性（亦即所有人都可以自由在兩個政治實體中自由行動）、經濟的復甦與政治的融合。在國際的協助之下，波赫地區的經濟快速復甦，同時，在政治上也達成了在主要的政府結構中，都有各族的代表性任命，這個部分的成果，也成為後來科索沃和平建立過程的一個典範。

波赫地區的出兵政策之所以成功，其實是多面向的，這種認同嚴重衝突的地區，是需要包括政治、經濟、社會等各層次的復原的，短期目標上，首重於重建政治與經濟穩定，並建立「權力分享」的制度(power-sharing institutions)，這個部分成功後，便開始進行社會發展與各類長期重建與復原的工作，如此才能夠確保重建與和平建立的維持(Filipov, 2006:25-27)。

不過，如同 2010 年時，德國外交部次長 Werner Hoyer 在聯邦議會發言所指出的，EUFOR 成功的促進了波赫地區的和平選舉，是一大成效，但是當地波族、塞族及克族三大族群的衝突仍然存在，因此許多重要的改革仍無法實現。比方說國際社會希望透過憲法改革，以促成更為有效率的國家這點便一直無法實現，也因此聯合國安理會在 2010 年 11 月 18 日仍表示尚未到結束當地的最高代表的時刻，並通過第 1948 號決議案，繼續延長「木槿花維和行動」任務一年。目前德國只有 120 名士兵參加，不過隨著當地情勢越來越穩定，德國可望持續減少士兵的參與(Plenarprotokoll, 17/74:8179)。

評估波赫地區的重建成效從長期的角度來看大體上是成功的，其成功的要件如前所述，就是在這種認同嚴重衝突的地區，重建工作不能只有人道的援助而已，也不能夠只有從政治面，必須是多面向的重建，而其中最重要的就是維持各族的平衡與經濟發展這兩個因素。因為族群的衝突有許多是有長期的歷史根源性因素，所以一定要透過權力分享的制度，讓各族都能夠扮演角色，才會有助於實現穩定，但是這樣的缺點就是在穩定的過程當中，許多衝突仍待妥協，政府的效率自然會被犧牲，雖然降低了全面性衝突的可能性，但是離真正的國家建立也仍有距離，也因此仍需要國際社會的援助。

再者，如上一節在執行結果中所提到，當地的高失業率、犯罪與毒品等社會問題，還是與政府效能不彰及經濟雖有復甦，但仍未臻穩定有關，這會是未來重建政策成效上的不利因素。

## 貳、科索沃出兵政策的成效評估

在科索沃的出兵成效上面，本文主要分為二個部分來探討，首先是德國本身的部分，其次則是任務執行結果的成效。

### 一、德國在科索沃出兵政策上的成效

有鑑於過去在波赫地區干預失敗，造成屠殺的印象，德國在科索沃出兵政策上最大的成效就是一改過去，主動強調北約武力介入的重要性，希望透過「以戰逼和」的方式，迫使前南斯拉夫讓步，而這樣的作法也突破了過去各黨派意見不一的情況，獲得幾乎跨黨派的支持，也促成了盟軍的空襲行動。

但是相較於美國、法國與英國，德國所貢獻的旋風式戰機數量與值勤的數目都相當的少，主要是因為在德國 280 架的旋風式戰機中，大多數只能做到投射炸彈的功能，仍缺乏精準與遠距的攻擊武器，這個部分也被當時的飛行員所證實 (Meier, 2006:302)，因此，德國在相關任務上，還是嚴重依賴美國。不過，雖然德國在軍事上的意義是受限的，但在政治上的意義則是顯著的，因為這是德國第一次「從頭到尾作為一個地位與負擔相同的伙伴，參與盟邦的出兵行動」 (Meier, 2006:302)。況且，在「科索沃國際安全援助部隊」的出兵政策上，德國也突破了過去的限制，願意駐守在較為危險的區域。

德國在科索沃出兵政策上的成效從當初在波赫地區的跨黨派共識尚未形成，進展到科索沃出兵決策中的跨黨派支持，並且願意承擔戰鬥任務，這部分來說是正面的成效。促成此正面成效的有利因素，誠如我們在第二章所討論過的，包括權力、國際組織、盟國、人道因素、國家利益以及共同價值等因素，都是影響成效的有利因素，特別是當地的屠殺等人道問題，加上過去在波赫地區的失敗經驗，使得以戰逼和成為菁英的共同價值，而不是一味的避戰。

不過除了政治上的意義外，實質上的成效仍是有限的，因為相關的能力有限，使得任務上還是嚴重依賴美國，軍隊能力是德國在科索沃出兵政策上的不利因素。同時，民意跟不上菁英的腳步，也是在出兵政策的成效上的不利因素。

## 二、科索沃重建出兵政策的成效

在重建過程中，由歐盟所主導的 EULEX 在司法上達成了許多的成效，但同時也有一些限制。EULEX 在不同的司法層級以不同形式進行了干預。不過在刑事訴訟或民事訴訟方面進行的這種干預往往產生實際問題，比方說地方法官、檢察官和辯護律師常常會拒絕處理敏感案件，同時，刑事司法制度推動改革的能力也依然脆弱和不穩定。



另外，科索沃法官和檢察官的審查和重新任命過程進展緩慢。處理民事案的法官嚴重短缺，科索沃地區法院的檢察官也嚴重短缺，輔助工作人員人手也不夠。EULEX 認為，要在科索沃建立健全的法律框架，必須大大提高立法進程的品質和透明度，以及增強對法律制度的信心。在 EULEX 的鼓勵下，科索沃法院開始審理自 1999 年北約進行干預和 2004 年 3 月發生暴亂後提出的大約 2 萬至 2 萬 2000 件的求償申訴（S/2010/401）。

科索沃重建出兵政策成效的有利因素就是國際組織的主導角色，如同第二章有關科索沃重建工作內涵中所提到的，因為聯合國的主導之下，在政治及人道等層面，分別在聯合國所設立的四個支柱下進行，並取得許多成效。從波赫地區的經驗可以看出，重建的成效取決於包括政治、經濟、司法及社會等多面向的同時進行，才能確實取得成效，在政治方面，由北約的「科索沃國際安全援助部隊」與聯合國的「聯合國科索沃臨時行政團」的相互配合下，扮演重要的行政與穩定工作，而聯合國難民總署則協助難民回流、歐安組織負責文官訓練與市民社會的形成，歐盟則是除了人道上的協助外，還包括司法上的重建，皆取得正面的成效。

不過如同我們在執行結果部分所提到的，影響科索沃重建的成效之不利因素還是當地的政府效能是否能夠有效提升，科索沃地區的高失業率、族群之間的長期歷史衝突與仇恨，不是一天兩天就可以弭平的，而相關的因素連帶產生的司法案件，也造成司法體系的壓力，甚至會影響民眾對於司法的信心，如何進一步消弭這些不利因素，仍是未來重建需要面對的重點。

## 參、阿富汗出兵政策的成效評估

阿富汗的出兵政策一樣分為兩個部分來探討，第一個部分探討德國在阿富汗出兵政策的成效，第二個部分則探討阿富汗重建與出兵政策的成效。

### 一、德國在阿富汗出兵政策的成效

由於出兵政策的正常化，德國在阿富汗的出兵政策的成效如同之前在科索沃出兵時所突破的一樣，德國已經願意派兵前往危險的區域，並擔任戰鬥任務，甚至是領導的角色。同時，德國也擔任北方多國安全部隊的領導者角色，不過，德國增強在阿富汗的軍事任務，主要還是要修補與美國的關係，因此，對德國最好

的方式，就是雖然增強軍力，但是仍然在相對穩定的北部區域（Konelius, 2009:41）。有鑑於此，德國仍然設立「紅線」，也就是不願意參與較不穩定的南部地區的戰鬥任務。

不過 2005 年起阿富汗的安全情勢惡化，阿富汗中央政府的掌控能力下降，特別是在東部與南部區域情勢更加惡化，加上貪污的情況與基礎建設不足，使民眾失去信心，而在警察與法院的重建上效果仍然不彰，也使得負責此一部份的德國常被批評(Löffmann, 2008:20)。而隨著安全情勢的惡化，連北部地區的安全情勢也隨之惡化，衝突不斷的情況之下，也使得德國一方面很難處於所謂「較為安全的地區」，一方面其他國家也一再要求德國應該要參與南部戰鬥任務的工作，未來，德國將很難繼續維持原先的立場。

同時，也有學者批評，德國將「阿富汗國際安全援助部隊」與「持久自由行動」的劃分，也就是「阿富汗國際安全援助部隊」負責重建與安全維護、「持久自由行動」從事戰鬥任務的作法，其實與各國在阿富汗南部對抗蓋達組織的事實不符，也不符合其他國家對於授權的解讀(Kornelius, 2009:38)。

影響德國在阿富汗出兵政策成效的有利因素，最重要得當然是國際組織與盟邦的角色，在國際組織的要求以及與美國修復關係的前提下，德國的出兵決策時展現可以接受戰鬥任務的成效亦較為正面。同時，在內在因素中，政黨與民意的阻力雖有，但相對較小，也是影響阿富汗出兵政策的成效之有利因素，在民意方面，雖然仍有多數民意認為德國不應該參與出兵，但相較於之前的出兵案例中已經下降，更重要的是在聯邦議會中的政黨因素，因為在這段時間，傳統反對出兵，並多次提案釋憲的左派政黨民社黨並未能取得黨團的地位，也因此限制了其提案權，進而在相關出兵決策上，先後擔任過執政者的兩邊陣營，都曾經為德國出兵正常化進行推動，自然對於出兵沒有太大的反對，因此容易達成共識，這也是影響德國出兵政策朝向戰鬥任務的有利因素。

不過，隨著時間的發展，當地的情勢惡化仍是影響德國出兵決策的不利的因素，因為傳統的戰略文化，使得德國在任務的執行上傾向選擇較無風險的任務，而當地的安全情勢惡化，使得連原本較為穩定的北阿富汗也顯得不再絕對的安全，再加上各國希望德國參與南阿富汗的任務，當地情勢的變化，將會影響德國參與行動的意願，進而影響出兵的成效。

## 二、阿富汗重建上的成效

阿富汗仍然存在許多的問題影響著阿富汗重建工作的成效，具體的不利因素包括：

(一) 軍閥割據嚴重影響局勢的穩定：北方聯盟是個鬆散的軍事同盟，在塔利班垮台後，各地軍閥擁兵自重，控制地方財政稅收，並常因為利益衝突和種族矛盾而發生衝突，一直以來仍是最大的隱憂。

(二) 塔利班殘餘力量並未消失：塔利班勢力雖然式微，但是仍有死灰復燃的危險，比方說在 2003 年 3 月美國攻打伊拉克後，便曾集結對美國等部隊進行攻擊(楊光，2004:17-18)。

(三) 中央政府仍缺乏有效公權力：而在阿富汗所執行的相關重建工作，雖然改善了當地的人權狀況，卻還是沒辦法讓人滿意，因為中央政府缺乏有效的公權力，導致無法全然有效的掌控地方的軍頭與部族領袖，發生違反人權的案例時，又因為警力訓練不足與司法體系未臻健全等因素，常常無法透過公權力予以制裁。在加上政府的貪污等問題仍然相當嚴重，導致民眾對政府公權力缺乏信任感。

(四) 重建過程中造成平民傷亡，進而影響觀感：多國部隊在阿富汗地區造成了平民的傷亡，也影響了阿富汗民眾對於國際部隊的觀感。以 2010 年聯合國協助任務 (United Nations Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA) 的統計，光是上半年就有 1.271 個平民死亡，不過因為盟軍的軍事行動而造成的平民傷亡部分，自從 2009 年已經減少了約 30%，這也是「阿富汗國際安全援助部隊」的「優先保障平民」原則奏效 (Bundesregierung, 2010: 11)。

但是正因為司法不彰且平民傷亡無法避免，使得阿富汗的暴力事件近年節節升高，光是 2010 年的前三季比起前一年整年的暴力事件數量來說，就增加了 95%、自殺攻擊事件比其去年也成長了 37%，就連在德軍所駐守，原本屬於較平靜的北部區域，在 2010 年的暴力事件都比去年成長了一倍 (成長 110%)，而在南部的及西南部阿富汗的爆炸事件，則更成長了 170% (Bundesregierung, 2010:10)。

不過，重建過程中也是有一些正面的成效，最重要的就是安全部隊的重建。一個國家的安全部隊是否能夠順利運作，也是主權施展的重要象徵。在國際社會的協助之下，阿富汗已經重建了 15 萬的士兵與 11 萬 3,000 名的警力，其中士兵部分在 2010 年 7 月為止，阿富汗國軍 (Afghan National Army, ANA) 已經達到了 13 萬 4,000 人，並在 2010 年 12 月達到 15 萬人，(Bundesregierung, 2010:21)，而在 2010 年的倫敦會議中，更決議要在 2011 年 10 月之前在阿富汗重建完成 17 萬 1,600 人的士兵與 13 萬 4,000 人的警力(Bundesregierung, 2010:19)。

北約於 2010 年 11 月所召開的里斯本會議中便決議，由於阿富汗政府預計在 2014 年就可達成自主管理安全的狀況，因此國際部隊的部署將在 2014 年底告一個段落。相對的，德國在 2011 年雖然仍會在過渡過程在北方擔任領導的角色，但是將會在 2011 年底至 2012 年初減少出兵的數量(Bundesregierung, 2010:34)。雖然國際上宣稱阿富汗的出兵政策已經達到一定成效，並且能在 2014 年告一個段落，但是阿富汗的暴力事件卻有增無減，未來是否真的能夠達成從阿富汗撤兵的目標，仍有待觀察。

其次就是有關「省級重建隊」的設計，的確達到正面的效果，該項計畫逐步建立所謂的「安全之島」，將當地動亂的情勢穩定，並逐步擴散，這種採取全面性的重建，並重視當地的狀況，可以說為國際上重建任務逐步形成典則，確實在重建的工作上具有正面的成效。

## **肆、伊拉克出兵政策的成效評估**

伊拉克出兵政策的成效亦將分兩個部分來談，第一個部分針對德國出兵政策本身的成效，分析德國在拒絕出兵的政策上並沒有達成實質的效果，第二個部分則分析國際上在伊拉克重建工作上的成效。

### **一、德國拒絕出兵並未達成實質效果**

首先從德國拒絕出兵的成效來看，如第四章所述，德國反對出兵伊拉克在出兵之前分為柔性勸說、強烈反對與修補關係三個階段，這三個階段中，德國所堅持的就是出兵的正當性不足，武力雖然是選項之一，但是尚未到用盡所有其他方式之前，仍應窮盡其他方式。雖然面對聯邦議會選舉的變數，使得德國在這期間

與法國及俄國在國際上積極合作，希望能夠緩和美國的出兵，但是結果上卻未達到實質效果。

同時，在沒有達到實質效果之後，德國也不想跟美國破壞關係，因此在選舉之後旋即宣布增加在阿富汗及反恐任務上的付出，而在伊拉克戰後更積極修補與美國關係，表達願意在聯合國的角色下，參與重建工作。綜觀這些作為來看，德國雖然想要透過與其他國家結盟來對美國施壓，但事實上卻沒有達成效果。

再者，德國在伊拉克出兵政策上的「爭面子」策略，事實上也沒有受到民眾的認同，2002年時，認為德國外交政策是成功的仍有50%，但至2005年僅剩下24%，(Heins, 2007:65)。可以說拒絕出兵的政策，在國內外都沒有任何的成效，唯一的成效就是或多或少的情況下，確保了社民黨政權的延長。

導致德國在拒絕出兵上面失敗的因素最重要的就是高估自己做為中級強權的能力，傳統上德國因為對美國及俄國在經濟上的依賴，因此有較高的易毀性，因此雖然在冷戰期間必須要選擇向美國靠攏，但是仍然不忘要實施東向政策，以避免衝突的發生，但在此是事件當中，德國陷入類似過去歷史上的大西洋主義與戴高樂主義的泥淖，反對陣營認為政府應該依循過去權力平衡的政策，但執政黨卻選擇與法俄等國結盟，與美國對抗，與過去不同的是，在西德時期，德國採取的自我限制的無作為，但在這段時間，德國卻是積極的與法俄結盟，結果兩面不討好的情況下，不但沒有阻止美國出兵，最後還得積極與美國修復關係。或許這也如同 Sabastian Harnisch(2003)所說的，此為作為中級強權的德國的一個學習過程。

## 二、國際在伊拉克重建的成效

美國一開始的態度影響著伊拉克重建的進行。美國一開始最大的問題在於，其既希望國際協助維和，但又不願意減損對伊拉克的控制權，同時，也不願意那些之前反對美國出兵的國家，可以毫不付出就參與重建的工作。在2003年8月初之時，駐伊軍隊除美國外共有18國一共2萬1,000名兵力參與，其中英軍就佔了1萬1,000名，雖然美國聲稱將會有3萬名來自其他國家的部隊來協助參與維和任務，但是相較於美國所駐紮的約15萬兵力，顯然仍不足以舒緩駐伊美軍的壓力，加上有幾個國家基於合法性的理由，而取消派兵承諾或準備撤出在伊拉克的軍隊（陳文生，2004:157）。

雖然美國想要控制伊拉克，但是事實上當地的情況卻又與其原先的預期不同。當聯軍攻進伊拉克之後，有幾件事情是出乎其意料之外的：第一個就是人道救援的問題沒有發生，一開始美國的設計是成立「重建與人道救援辦公室」(Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance, ORHA)，該辦公室主要的目的就是希望能夠協助人員流動、食物短缺以及一旦有大規模武器使用後的救助問題，但是這些問題並沒有發生，也因此才由「聯軍暫時行政當局」(Coalition Provisional Authority, CPA)來接管(Dodge, 2005:712)。

第二個意料之外之事是伊拉克的安全制度與組織在 2003 年 4 月瞬間瓦解，聯軍原先期待伊拉克內政部及警力可以擔任公共安全的角色，而部分軍隊可以維持秩序，但事實上這些組織是在一夕之間癱瘓，或者走入地下。其次，就是聯軍也無法預期到有這麼多的暴動與恐怖攻擊 (Rathmell, 2005:1023-4;Dodge, 2005:710)，原先美國的打算是只要換掉海珊政權就好，其他的應該可以交由既存的安全制度來維繫，可是這樣的想像是錯誤的，許多海珊的支持者走入地下，策動更多的暴動與恐怖攻擊。

在動亂不斷的情況之下，美國沒有採取在阿富汗增加軍事力量，並設立「省級重建隊」的作法，反而採取撤離大城市的作法，舉例來說，在 2003 年 11 月，當 82 空降師宣布從遜尼派的城市 Ramadi 撤退，並將 25 萬居民的城市，交給 1600 名的警力來治理時，就顯示出這樣的作法雖然降低了美軍本身的傷亡，但是卻造成當地的動亂，因為這些警力根本無法維持當地情勢。根據 Brookings 智庫一位研究員 Kenneth Pollack 所做的研究，在伊拉克重建問題的成效上，最大的阻礙就是伊拉克人民感到不安全，許多地區甚至自己組成自己的軍隊來保護自己，也因此，解除武裝變成遙不可及 (Lopez, 2007:254)。

由於美國獨力維持和平力有未逮，因此才在 2003 年爭取新的聯合國安理會決議，也促成了 10 月的第 1511 號決議之通過。不過，美國仍有兩點看法與聯合國不太相同。第一、在臨時政府之成員方面，聯合國希望純由技術官僚組成，而美國則認為除了技術官僚外，應該包括政治領袖；第二、臨時政府的權限方面，美國希望能夠對未來臨時政府的權力加以限制，包括只給予局部的三軍控制權以及限制其制訂新法律等 (陳文生, 2004:163)。

重建的成效也受到美國的作法而有所影響。在許多地方，美國的作法只依賴軍事力量，但是解決問題的方法可能還包括經濟、政治及社會等各個層面，只有靠軍事力量是無法達成的(Lopez, 2007:255)。同時，當地也對美國攻打伊拉克有極度的不信任，有一種說法是認為，美國為了避免歐盟及中國（特別是中國）對其的挑戰，於是緊抓著在伊拉克地區的權力與相關油田的掌控，美國雖然主張推動私有化，但其實是希望將這些有利可圖的合約，轉交給與布希政府友好的公司 (Medani, 2004:29)。

而獲益的美國私人公司，卻大量進口來自亞洲的廉價勞工，而不是用當地的勞工，也使得當地的失業問題無法解決，學者將 1991 年的波灣戰爭後的重建與此次重建對比，發現第一次波灣戰爭後，只靠伊拉克政府自己，許多的電力、供水在數個月後就逐步被修復，但是聯軍卻做不到；同時，大額的契約都被交給美國的企業，比方說重建伊拉克的油田、用水、電力等基礎設施的工作便交給美國公司如 Parsons、Fluor、Bechtel 及 Halliburton 等公司，而不是那些 1991 年有重建經驗的當地伊拉克公司。

而這些公司也因此獲得了許多的利益，以 2004 年 4 月的資料為例，石油公司 Halliburton 便宣布其第一季的總獲利 55 億美元中有 21 億是來自於伊拉克的合約，也成功解決了該公司在其他部分的虧損(Medani, 2004:31)。有鑑於多方面的問題，在伊拉克重建工作的成效基本上是不彰的。

綜上所述，影響伊拉克重建成效的最重要的不利因素為美國的決策，美國一開始不想要搭便車者介入，但是隨著情勢難以掌控，卻又進退失據，再加上美國的作法，比方說撤離大都市避免傷亡或者私人公司任用亞洲廉價勞工等，更坐實了當地人民對美國的不信任，進而影響重建成效，同時當地政府的職能不彰，因此導致當地的暴力事件不斷，人道情形也沒有明顯改善，雖然到了後期，包括德國在內開始協助伊拉克在各個層面進行重建，並如前段所述，已取得部份成果，但是整體而言，在伊拉克的重建工作仍是不成功的，而其失敗的原因，除了前述一開始美國的態度外，其次就是並沒有採取從波士尼亞重建計畫以來，各國在重建上面所建立的相關典則，從政治、經濟、社會及司法等各個層面進行多面向的重建。

## 第三節 出兵政策發展的影響

本節將針對德國出兵政策發展的影響，包括對於德國本身的影響、對區域的影響以及對國際的影響三個面向來探討。

### 壹、對德國本身的影響

出兵政策的發展對於德國本身有幾個層面的影響，包括：對於基本方針的影響、對於組織的影響、對於預算的影響、對於戰略文化的影響以及對於民意的影響等，分述如下：

#### 一、對基本方針的影響

統一前德國的基本方針就是「放棄主權以獲得主權」，所表現出來的在統一後仍然是較為限制的出兵政策，並強調國際組織與多邊主義的重要性。隨著出兵政策的發展，對基本方針最大的影響就是在軍事參與的程度逐漸提高，從境內防衛到出兵巴爾幹、從非戰鬥任務發展至戰鬥任務。不過，較為限制的出兵政策，以及對於國際組織及多邊主義的強調之基本方針，仍然沒有改變，而較為限制的出兵政策，也是其他國家批評德國出兵政策的理由之一，甚至認為其是因為科技上的落後，而導致出兵政策上的無法作為。

不過，對於科技上的落後，導致出兵能力的限制這點，德國並不認同。施洛德總理於 2002 年 2 月接受 *Die Zeit* 時報訪問時表示，對於許多美國或其他國家的觀點，認為歐洲、特別是德國，在軍事科技上較為落後的想法，他認為這並不正確。因為德國在電信傳播及生物科技上是首屈一指，德國在傳統潛艇科技上也是世界頂尖，在衛星科技上也具有競爭力，雖然德國在運送能力上確實不足，但是這在未來將會改善。因此，他不認為軍事科技是影響德國出兵的因素，主要還是受到德國的基本方針的影響。他主張，德國與美國作為世界強權的角色不同，德國只是一個中型強權，主要還是在跨大西洋的夥伴關係中負擔責任，不能把兩者完全做比較(Bundesregierung, 2002)。

不過，不同的政黨在出兵政策的發展上，也展現出差異。施洛德總理的策略是透過更務實的方式，讓德國有自信的尋求在國際政治的影響力，以達成其全球



經濟利益的佈局，但是相對的，其外長費雪仍著重在新的跨大西洋戰略共識上 (Maull, 2006:42)，這在伊拉克的例子中可以看得出來。

而逐步發展的出兵政策，也展現在 2006 年的德國安全政策白皮書中，在德國的安全政策白皮書中，明確的指出德國將會採取全面性的任務。該白皮書中強調，德國的安全政策是基於廣泛的安全概念，將會在多邊的條件下，從事危機預防、衝突解決與衝突後的重建工作(Federal Ministry of Defence, 2006:6-7)。並主張德軍未來最可能的任務是預防國際衝突與危機管理，包括打擊國際恐怖主義，而德軍將轉化成反應、穩定與支援部隊(Federal Ministry of Defence, 2006:9-10)。德國並計畫在 2010 年之前，將可提供 35,000 名的士兵隨時可以在北約或歐盟指導的多國籍部隊中，進行戰鬥任務，另外將訓練 70,000 名士兵，進行維和與穩定情勢 (stabilising)任務(Jacobs, 2006:276)。

不過，德國仍然強調其安全政策還是受到跨大西洋關係、美國、歐盟、北約、歐安組織、聯合國等因素的影響(Federal Ministry of Defence, 2006:8)，只是強調安全政策範疇的擴大，未來的安全政策主要決定因素將不是軍事，而是社會、經濟、環境與文化條件，並在多國合作下進行(Federal Ministry of Defence, 2006:22)。

## 二、對組織的影響

雖然如前所述，德國並不承認科技的落後，影響其在相關出兵任務上的表現，但是德國軍隊確實仍有許多不足，隨著出兵政策的演進，德國軍隊也持續推動改革。2004年8月9日，史圖克提出「德軍改革方案」(*Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr*)，該方案仍強調多國干預、跨大西洋及美國的重要性，同時也重視歐洲共同安全與防衛政策的演進 (Bundesministerium der Verteidigung, 2004:8)，該方案也特別提出國際衝突的預防與危機的管理是德軍的首要任務，特別是對抗國際恐怖主義 (Bundesministerium der Verteidigung, 2004:11)。

但也正因為這些不足，德軍轉變的方向首重能力的提升，使其能夠在經常變化的環境中，完成各項任務 (Bundesministerium der Verteidigung, 2004:14)。而「戰略部署能力」(*Strategische Verlegfähigkeit*)、全球偵察(*Weltweite Aufklärung*)能力、機動力(*Mobilität*)的提升、領導能力(*Führungsfähigkeit*)的加強等更是被列為優先事項 (Bundesministerium der Verteidigung, 2004:17-19)。

在組織方面，將軍隊分為三類：反應部隊(*Eingreifkräfte*)、穩定部隊(*Stabilisierungskräfte*)與支援部隊(*Unterstützungskräfte*)。反應部隊約有35,000人，主要是支援北約及歐盟的相關快速行動及任務，穩定部隊則為70,000人，進行中、低層級的多國任務，而支援部隊則為147,500人，用以支援或保障人民與基礎設施的安全。

2005年國防部長史圖克在所謂的「柏林準則」(*Berlin Decree, Berliner Erlass*)中更擴展了總參謀長(*Generalinspekteur*)的權力，總參謀長的辦公室從波昂移至柏林，並給予其所有國防相關的部級行政工作(*ministerial work*)之責任，以縮減溝通的管道，增加危機時的反應能力，不過缺點是責任的歸屬較為模糊(Freuding, 2007:32;Martinsen, 2005:48)。

2006年國防白皮書中，更提到了聯邦安全局(*Bundessicherheitsrat*)的活化，以作為協調德國安全政策的機構。雖然聯邦安全局從80年代中期就已經蛻變成委員會形式，並以國防專家為主要組成份子，但在科索沃衝突及911後都有短暫擴大其職能，而其在外交與安全決策的影響力也持續增加(Freuding, 2007:30-31)，這些都是隨著出兵政策的演變，對於德國安全政策相關組織所造成的影響。

### 三、對預算的影響

隨著德國出兵正常化，相關出兵政策的發展卻對於國防預算沒有產生太大的影響。從90年代開始，國防部預算從17.3%降到了9.3%(Freuding, 2007:32)，基民黨的Wolfgang Schäuble議員在2003年9月10日更曾批評紅綠政府在外交、國防的預算不足，他指出，從2003年至2004年，總預算大約增加了30億歐元，但是相對而言，外交、國防及合作發展的預算卻共下降了約4億6,300萬歐元。他認為這樣只會降低德國在國際上應負擔的責任，他指出這是一條錯誤的道路(*der falsche Weg*)(Plenarprotokoll, 15/59:5047)。

1994年至1998年間，德國軍隊的預算減少了31億馬克，1998年國防預算為238億歐元，1999年約為240億歐元，2000年則為242億歐元，2001年為239億歐元(Plenarprotokoll, 14/250:25396)。與其他國家相比，德國國防預算從2000年至2004年減少了4.3%，但同一時期英國成長了16%，法國成長了5.4%，另外

這兩國在國防預算中，有超過 12%的經費是投入在研發上面，但是德國只有其一半(Martinsen, 2005:50)。

而在 2004 年及 2005 年，國防預算又被減少了 2 億 5,000 萬歐元，以降低赤字。德國的國防預算到了 2005 年又從 240.39 億歐元降至 240.04 億歐元，並且因為通貨膨脹的問題，2003 年通膨使得相關預算短少了 3 億 6,600 萬歐元，到了 2006 年，更升至 15 億歐元，境外出兵中的相關成本也從柯爾擔任總理時的 1 億 860 萬升到 2002 年的 10 億 5,000 萬歐元(Maull, 2006:88)。德國近期更宣布在 2011 年至 2014 年期間，將會進一步的縮減約 8 億歐元的預算，等於說又減少了約 6%的國防預算(Wroe, 2010)。預算的削減確實影響相關改革的推動，因此國防預算常常被形容成「政府的採礦場」(government's quarry)，學者也質疑德軍如何能在不超過預算限制的情況下，達到相關的軍事採購與更新計畫(Martinsen, 2005:52-53)。

#### 四、對戰略文化的影響

德國出兵政策的發展除了會受到戰略文化的影響之外，也會反過來回饋至戰略文化的演進。雖然國內對於德國的出兵政策基本上還是共識分歧，但總體而言，戰略文化隨著德國自信心的增長而越見成熟。比方說德國在對伊拉克的出兵政策上，有很大的程度顯示其政策較之前有更大的反應能力(reactiveness)與自我中心(self-centeredness)，主要仍反應一個維持現狀的強權所考量的，並被國內因素（如選舉）所增添影響，雖然多數民意是反對的，但是施洛德政府的作法卻是彈性的，如 2002 年 3 月仍強調如果授權，德國可以參與，2002 年 12 月仍強調 1441 號決議對美國出兵有正當性(Harnisch, 2003:25)，但之後卻又採取反對的立場，這些政策也反過來影響德國的戰略文化，使戰略文化中的定位，雖然還是採取限制的戰略文化，但是已經逐漸從「不再戰爭」向「不再犯錯」方向靠攏。

#### 五、對民意的影響

隨著出兵政策的演進與發展，人員傷亡是在所難免，卻產生了一個反效果的現象，民眾對於出兵的部分，似有越來越多反對的趨勢。比方說在被問及軍事力量作為外交與安全政策工具時，是否具備合法性的問題時，德國有 62%的民眾反對；但相對的，英國民眾卻有 79%贊成，因此，學者 Herfried Münkler 警告德國

有走向「新孤立主義時代」的風險，而這個擔心也在歐盟的剛果任務中展現，在 *Internationale Politik* 雜誌 2006 年 3 月的問卷調查中，僅有 33% 的人贊成德國參與任務，另外還有高達 56%-80% 的民眾反對近幾年來德國的出兵行動(Freuding, 2007:36)。

## 六、對國家利益的影響

其實出兵本身也對德國產生國家利益，隨著出兵政策的發展，德國成為國際維和任務中的第二大貢獻者，共約有 6 萬人在相關的維和任務之中，同時，德國在 2004 年也成為全球第四大武器出口國，僅次於美國、俄國與法國(Jørgensen, 2006:217-219)，而這個趨勢也持續維持中，對於德國的武器出口，有相當大的利益。

## 貳、對區域的影響

德國出兵政策與區域的關係，可以說隨著出兵政策的發展，歐洲地區的兩大重要組織，也就是歐盟及北約，同時也在研擬快速反應部隊，而這樣的部隊必然會需要德國的參與，如果德國的出兵政策並未正常化，也會影響其發展。以下則針對歐盟與北約的快速反應部隊進行說明。

### 一、歐盟快速反應部隊的組成

在巴爾幹半島問題發生的時候，歐洲國家一方面意識到若沒有本身的武力，面對衝突且美國又遲疑出兵的時候，將可能造成衝突的更進一步擴大，如 1995 年就無法及時解決塞爾維亞的「種族淨化」(ethnic cleansing) 的惡行；另外，在相關的軍事行動中，也凸顯了歐洲軍隊本身的嚴重限制與不足之處，如在科索沃維和任務中，歐洲軍隊常常無法配合美軍進行全天候的補給或監視任務等等(Hay & Sichertman, 2001)。這些因素都使得這些地區的衝突無法在早期的時候就獲得解決，而歐洲國家也開始思考建立本身快速反應部隊的重要性，特別是當周邊的安全問題無法快速獲得解決的時候，很可能就會影響到歐洲主要國家本身的穩定，並可以有效解決當美國不行動時，歐洲國家仍能有效作為避免爭端擴大(Brassey's Inc, 2000: 66)。

1997 年是關鍵的起步年，1997 年簽署之「阿姆斯特丹條約」中，這個條約成功的將西歐聯盟的彼得斯堡任務<sup>60</sup>，整合至歐盟的共同外交與安全政策當中，但美國也擔心歐洲發展成可以與他競爭的對手，因此一直強調這樣子的防衛能力應該是在北約之內；該約並於 1999 年 5 月 1 日生效。另外，1998 年 12 月，英國與法國共同宣布「英法聖馬洛宣言」（the Anglo-French Declaration at St. Malo），在這紙雙邊防務宣言中，英法重申歐洲安全及防衛實體（Europe Security and Defense Identity），主張如欲貫徹阿姆斯特丹條約所繼承之共同外交與安全政策，則歐盟勢必建立自主的防務能力及軍備工業，這支部隊需具備有效軍事作戰能力。

1999 年 4 月的華盛頓高峰會所通過的「柏林延伸妥協案」（Berlin-plus compromise），確認歐盟可以使用北約的軍事資源，不過，在此次高峰會中，也顯示美國對於歐盟成立軍隊的潛在擔憂，美國又再一次的強調不會接受一個自外於北約的歐盟(Wilkie, 2004)。1999 年 6 月，歐盟依約籌設負責政治及軍事外交事宜之「高級代表辦公室」（High Representative Office）；同年 9 月間，任命前西班牙外長並曾任北約秘書長之索拉納（Javier Solana）為高級代表，負責綜理歐盟之軍事安全及政治外交事宜。同時，並研議成立一支以德英法三國為主，其他會員國為輔的「快速反應部隊」（European Rapid Reaction Force, ERRF），人數維持在 6 萬至 10 萬之間，隨時可在 6 星期之內動員。

1999 年 12 月的歐盟赫爾辛基高峰會，各國正式建立了 ESDP，歐盟也正式討論設立一支歐洲快速反應部隊（ERRF）。2000 年 11 月中旬各國在比利時布魯塞爾達成一項共識，就是目標在 2003 年時，各國可以共同擁有了一支可以部署六十天至一年的 6 萬人軍隊，依據聯合國憲章來執行彼得斯堡任務。不過，各國原則上也同意此一部隊仍不是歐洲專屬部隊或常備軍，未來的軍事行動仍要依據個案的不同，以及各會員國的同意之下，才能進行(Bundesregierung, 2003a)。同時，德國願意提供 33,000 人的軍隊來支持這個 6 萬人的部隊，而最後，歐洲各國也大約可以提供約 10 萬人的軍隊，其中有 6 萬人成為可以常駐在世界各地的常駐軍。

---

<sup>60</sup>所謂「彼得斯堡任務」包括人道與救援、維和與危機管理等行動。

在 ERRF 的設計中，歐盟將可以單獨或與其他國際組織共同使用 ERRF 的建制，ERRF 亦可以在歐安組織與聯合國的要求之下進行軍隊部署，同時，ERRF 亦可以分享北約的專家與資源，但是卻不能在北約的要求下進行部署。為了要確保 ERRF 的運作，歐盟並成立了「能力發展機制」(Capabilities Development Mechanism, CDM)，以避免歐盟與北約功能性重疊的情況發生，同時，並扮演作為兩個組織溝通的橋樑 (Sydow, 2001)，在塞爾維亞與馬其頓的任務中，都可以看到這兩個組織的合作與互動。

另外，在設計上面 ERRF 也與聯合國密切互動，並依賴聯合國任務的賦予，進行可能的超越歐洲境內的行動。為了要強化歐洲本身的戰略能力，各國在赫爾辛基高峰會中，更強調要在以下幾個方面進行合作，包括：監控的協調與早期預警系統、由各國軍事將領組成共同的軍事總部，希望達到資訊的分享並建立歐洲的空中運輸指揮體系、增加各國隨時準備部署的軍力、改善歐洲各國所缺乏的空載與海載的能力(Helsinki European Council, 1999)。

後來在費拉 (Feira) 歐盟高峰會，更明確的對 ERRF 進行定義：未來 ERRF 之人數仍為 6 萬人，任務包括急難救助、維和、人道救援、衝突之預防，承接聯合國交辦之低層次軍事行動。此外，亦主動歡迎土耳其、挪威、冰島、波蘭、匈牙利、捷克六個非歐盟國家之北約會員國共同參與歐盟建軍活動，以配合「信心建立措施」(CBMs) 之所需。另外，依照 2000 年 11 月歐盟國防部長布魯塞爾會議之論點，歐盟軍隊出任務時，可擴充至十萬人，配有四百架戰機及一百艘軍艦，平時則維持六萬人。其中，德英法三國各派出 1 萬 2000 人。英國亦在會中同意支援 72 架戰機及 18 艘以上戰艦。

2000 年 12 月，法國以輪值主席身分，負責召開尼斯高峰會。關於歐盟快速反應部隊的討論亦於 12 月 8 日開始討論。當天早上，確認 6 萬人之建軍計畫制度建置 (張洋培, 2002)；同時，更進一步的強化了 ERRF 的三個軍事結構，第一、由政治暨安全委員會 (Political and Security Committee, PSC) 取代政治委員會，政治及安全委員會將為快速反應部隊提供政治性的控制與戰略性的方向。第二個結構則是軍事委員會 (Military Committee)，此一委員會可以提出軍事上的建議，並負責維持與非歐盟國家或組織的官方軍事關係；歐盟與北約高層原則上每年會面兩次，而代表級的則每年會面六次，第一次會面則由北約的軍事委員會與歐盟

的軍事委員會在 2001 年 6 月 12 日進行會談；第三個架構則是建立更多的軍事官員，以協助監控軍事發展、協助提供戰略規劃與各國軍事總部間協助聯繫。同時，並對 CFSP 提供諮詢，以決定 ERRF 何時可以採取行動。

當歐盟決定要採取軍事行動時，政治與安全委員會會要求軍事委員會向軍事官員提出諮詢，而相關的軍事官員則會草擬解決的方案交由軍事委員會，軍事委員會可能做出修改後便交由政治安全委員會處理。這裡所產生的問題就是如果時間緊急時，這樣子的流程就會太慢與浪費時間目前歐盟也已經積極在測試在碰到危機的時候這樣的流程會不會太慢。而一旦決定採取 ERRF 的任務，便由各國決定是否要對特定任務貢獻其軍隊，根據阿姆斯特丹條約，選擇退出行動的國家就不需要為該行動負擔資金，因此，ERRF 的行動在相當程度上是很需要各國的合作與資源分享才行。

2000 年 12 月，各國大致都對 ERRF 的貢獻提出承諾，由於各國的承諾，在 2003 年 2 月時，就建立起一隻擁有 10 萬人的軍隊、400 架飛機與 100 艘船艦的部隊(Sköld, 2000: 2-3)。不過，各國的承諾也要打一些折扣，有些具備高承載的裝備尚無法迅速服役，因此也將影響到 ERRF 要達到能夠持續維持 60 天部署的能力。另外，各國是否能夠增加軍事預算，或者如何在不增加軍事預算的情況下提供更多的資源分享，仍然有待觀察。比方說當初德國國防部長史圖克決定減少對於空中巴士的訂購案，導致各國在 2003 年「歐盟外交及政治軍事關係部長級會議」(EU Council of Minister's Section for Foreign and Political-Military Relation)上，批評德國在預算上太過吝嗇(Martinsen, 2005:56)。

## 二、北約反應部隊(NATO Response Force, NRF)的組成

為了要平衡 ERRF，美國也提出北約反應部隊的提議，在 2002 年 9 月 24 日北約在華沙的國防部長會議中，美國就提出建立快速反應部隊的建議。後來在 11 月 21 日到 22 日的布拉格高峰會中，美國國防部長倫斯斐再度提出建立北約反應部隊的重要性 (Kempin, 2002:1)。

美國的提議隨後獲得北約各會員國的支持，北約的秘書長羅伯森 (Lord Robertson) 曾於布拉格高峰會時指出：「北約必須徹底的改變，他必須要現代化，不然就會被邊緣化」，而歐洲最高聯軍指揮瓊斯將軍 (General James L. Jones)，

則被指定為負責推動 NRF 的形成，並選定 2003 年 10 月 15 日作為初步完成 NRF 建制的期限（Kempin, 2002）。最後這個提議在 2003 年 6 月 12 日的北大西洋理事會中通過。

美國之所以提倡 NRF，主要的目的在於面對恐怖攻擊的多樣性，認為有必要形成一支快速打擊的部隊，因此希望在歐洲也能透過北約建立一支快速的反應部隊，來對抗新型態的威脅。而且，美國認為，如果不把北約的角色轉換成對抗恐怖主義及大規模毀滅性武器的擴散，那北約將會失去其作為軍事組織的重要性，而變成美國所不希望的「政治性論壇」（Kempin, 2002:5），這絕對是美國所不樂見的，因為，如此將會降低美國在歐洲的影響力。對美國而言，在美國掌控之下強而有力北約才是最主要的機構，歐洲形成的 ERRF 只能作為補充，也就是當北約決定不介入的時候，ERRF 才介入（Wilke, 2004）。

在美國的設計下，北約的快速反應部隊將包括 20000 人，用以處理一些具有爭議性的衝突，這個部隊將確保通訊的暢通、在核、生、化等緊急情況中提供保護、準確的打擊目標、空載運輸能力等等。此一武力不應該是永久的建制（也就是說在任務結束後，各單位將回到原先的建制中），這個部隊的目的僅在五到三十天內的短期部署，有別於盟軍的快速反應部隊(Allied Rapid Reaction Corps, ARRC)，此一軍隊人數較少，且沒有地理範圍的限制，他們除了扮演橋頭堡的功能之外，也被設計用來進行先制攻擊（Kempin, 2002:3）。

同時，美國亦表示將提供空中燃料補給、地面的部隊以及海上的載運工作，這個部隊將可以組成一個旅的地面部隊、七十二架的戰鬥機以及包括海上運載及兩棲部隊等等，這些軍隊將由「聯合軍事司令部」(Combined Joint Task Force) 來指揮，以便於可以在很短的時間就能夠行動。

2003 年 6 月 16 日，北約的會員國聚集在歐洲盟軍最高司令部（Supreme Headquarters Allied Powers Europe, SHAPE），首次討論到各國應該如何在 NRF 的議題上進行合作，並確定 NRF 的指揮是由「聯軍指揮中心」（Allied Command Operations, ACO）來界定 NRF 相關行動的標準、軍力的保證與行動。NRF 的運作是採輪值制（rotational），而根據訓練的週期，每個國家輪值六個月，並由英國的戴維羅將軍（General Sir Jack Deverell）所帶領的北方軍隊作為第一次的輪值



代表；在那不勒斯帶領聯軍南方軍隊美國海軍上將強森（Admiral Johnson）則為第二輪，第三輪則由在葡萄牙的聯合武力總部輪值。

從 2003 年 10 月 15 日開始，NRF 已經擁有初步的操作能力，約有 9500 人的軍隊，而在 2004 年 10 月 13 日更達到 17,000 人的初期操作能力，並預計在 2006 年達到 21,000 人的完整軍力。目前 NRF 的運作內涵還沒有完全確定，仍然有待未來在各地的任務中逐步形成，不過基本上這個部隊絕對是先鋒部隊，必須要在 5 天內準備好進行約 30 天的軍事行動(SHAPE, 2004a)。

NRF 並首度在 2003 年 12 月跨越了歐洲與大西洋的區域，出勤土耳其，由 11 個會員國組成的 NRF 軍隊，分別以陸海空的方式，進入土耳其，以保護聯合國的官員與相關平民，免受恐怖主義等激進份子的威脅。按照官方的說法，這也是未來 2006 年後 NRF 正式成軍的任務，就是要能夠在全世界各個地方進行行動，以對抗新型態的戰爭（SHAPE, 2003）。

對於 NRF 的內涵，以下我們則舉幾位北約的領導人的說法來看，就可以大概瞭解。根據北約秘書長的說法，NRF 與 ERRF 是相互補充的，因為 ERRF 並沒有美軍的介入，而且只能從事彼得斯堡任務，因此，在軍事行動進行的時候，是由 NRF 打前鋒，而 ERRF 則做更進一步的軍事行動。另外，根據歐洲盟軍最高司令部的德國海軍上將 German Admiral Rainer Feist 的說法，NRF 的角色就是要扮演一個可信的軍力，分別從陸海空達到進入目標地區的先鋒旅(Initial Entry Brigade) (SHAPE, 2003b)，而在行動上面，NRF 可以包括符合公約第五條與非第五條的行動，也就是說包括集體防衛與危機管理與促進穩定的行動，在更大的行動前扮演先鋒的角色(SHAPE, 2004b)。因此，對於 ERRF 與 NRF 的差異性，我們則以下表簡單說明之：

表 5-1：ERRF 與 NRF 功能性對照表

	ERRF	NRF
人數	60000 人	21000 人
主要任務	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 基本原則：執行彼得斯堡任務</li> <li>2. 急難救助。</li> <li>3. 維和任務。</li> <li>4. 人道救援。</li> <li>5. 衝突之預防。</li> <li>6. 承接聯合國交辦之低層次軍事行動</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 基本原則：「第一個進去、第一個出來」(first force in, first force out)</li> <li>2. 協助疏散一般人員離開危機區域，並確保通訊暢通。</li> <li>3. 在核、生、化等緊急情況中提供保護</li> <li>4. 支援人道行動</li> <li>5. 危機的回應，包括維和</li> <li>6. 打擊恐怖主義</li> <li>7. 禁運</li> </ol>
建制設計	非常備軍，依個案不同，政治與安全委員會會要求軍事委員會向軍事官員提出諮詢，並應由各會員國同意。	非永久的建制，任務結束後回到原先編制，並受聯軍指揮中心 (ACO) 指揮行動。
部署時間	60 天至一年	5-30 天
部署範圍	基本上在聯合國授權下並無限制	無限制，並可做先制攻擊

資料來源：由作者自行整理。

由本表可以看得出來，這兩個快速反應部隊在功能上確實有相近之處，包括進行維和、人道行動與衝突預防等等，不過亦有差異之處，如在可能超過歐洲範圍的軍事行動，ERRF 強調其可針對聯合國交辦的低層次軍事行動進行承接，除了強調聯合國的角色外，亦強調各會員國的同意，但是 NRF 則以北約的指揮為主，進行打擊恐怖主義，甚至是先制攻擊。在人數與時間上面 ERRF 亦較 NRF 為多，嚴格來說，雖然 ERRF 名義上為快速反應部隊，實際上可能比較像是歐盟

建軍過程的一環，相對地，NRF 的主要任務較為明確，就是「第一時間的打擊任務」。

### 參、對國際的影響

出兵政策的發展促成了干預行動相關典則的建立。各國在相關的出兵政策的成功與失敗中，大致有幾個收穫與結論：分別是政治穩定、經濟穩定、公共健康與促進教育的發展(Filipov, 2006：45-51)。

面對衝突，基本的模式首先大致會促進衝突各方的對話，由國際來協助達成和平協議，而和平協議的內容應該要包含衝突的起因、建議可行性的解決途徑以化解敵意。其次則是增強在偏遠與較窮困地區政府的能力，而多國部隊將搭配當地的武力，協助和平的建立，由於過去的經驗可以看得出來，如果缺乏當地資源的支持，通常在和平建立上就會比較不容易成功。這點在科索沃、阿富汗與伊拉克的出兵執行結果與成效上，非常明顯。阿富汗的出兵因為省級重建隊與地方的派閥合作，因此成效遠比伊拉克地區的行動來的好。

除此之外，反腐敗的政策要持續進行，同時新政府在決策過程中要能夠包括各派的士兵與成員，以建立「權力分享」(power-sharing)的制度。而重建過程中在司法及行政體系也是重建的重點，要做出適當的調整，將不適當的機構替換成適當的機構。

其次，就是促進經濟的穩定。政治的穩定才能促進國外直接投資，並有利於當地經濟的成長。因此，政府要解決貪污或者有害於直接投資的相關問題，而國際也應該積極在重建基礎設施上努力，以促進當地經濟條件的改善。

第三則是要促進公共健康。從波士尼亞的經驗來看，增進健康體系，也是促進長期和平建立過程中很重要的一環，因為健康體系的完整將有助於帶來強而有力的勞動人口，以參與國家的經濟重建。因此，從幾次出兵政策的發展中，國際也認知到改善當地衛生部門的基礎建設是非常重要的，包括醫院的建設、物資的提供、改善醫療人員的條件與訓練。

最後則是教育，良好訓練的勞工也是重建成功與否重要的因素，在許多地區的衝突事件中，游擊隊多半是從較窮困的地區招募而來，而教育的缺乏，也讓這些人缺乏競爭力，從波士尼亞的經驗中可以學到，改善教育體系，是非常重要的。

這部分也要有受過良好訓練的教育從業人員配合，並讓他們衣食無虞，從波士尼亞的經驗來看，經濟動機對教育從業人員是很重要的因素，同時，也要讓家庭有動機送小孩子到學校去，這部分可能就得靠補貼低收入家庭的方式，以解決其機會成本的問題(Filipov, 2006：45-51)。

綜上所述，隨著幾次出兵行動的發展，國際上確實也逐步形成相關出兵與重建的規範與作業程序，另外，除了上述的幾個要件外，還有一個重建健全的司法體系，使相關腐敗能夠得到應得的處罰，從政治、經濟、健康、教育以及司法等多方面的重建，才能夠確保重建的成效。

綜上所述，首先從出兵政策來論，德國的出兵可以說是成功的促進了實質的出兵正常化，從波赫地區的突破境外，到科索沃地區的戰鬥任務，並獲得跨黨派的支持，之後在阿富汗出兵政策上，獲得更高的共識，並且開始擔任單獨的領導國角色，可以說是走向一個正常國家的路徑，但是在伊拉克出兵政策上，雖然作為一個中級強權，也表現出敢對美國說不這種符合中級強權身份應有的政策，但是因為高估了自己的能力，原本認為他可以結合其他的中級強權，對於當時的超強，也就是美國，達到權力平衡的角色，但是平衡失敗的結果，只好選擇跟著強者走(bandwagon)。

而在重建的部分，其成功與否的關鍵在於是否能夠從政治、經濟、社會、司法等各個層面，進行多面向的重建，這部分會牽涉到重建的執行結果。在波赫地區的重建，因為許多重建的典則仍待建立，因此在摸索的過程當中，逐步建立制度，因而有 2005 年從政治、貿易、人權等各方面推展的「穩定與聯合協定」之發展。同樣的，在科索沃及阿富汗都有多面向的重建計畫，也取得一定程度的成效，而伊拉克的重建則是在初期缺乏類似的計畫，直到後面幾年才有進一步的重建計畫，因此初期的成效並不彰，後期則逐步發展。

而這些發展，對德國而言就是一個中級強權的學習過程，學習如何扮演好中級強權的適當角色，包括強調多國合作、多面向重建、軍隊改革以及戰略文化從「不再戰爭」的強調多一些，轉變成「不再犯錯」的成份多一些，最後則是伊拉克出兵的反覆等，都是中級強權學習扮演角色的一個過程。相對的，對於區域與國際來說，也同樣是一個學習的過程，究竟是美國角色多一點的 NRF，還是歐洲

角色多一點的 ERRF，都是隨著出兵行動的發展，而衍伸的問題，相同的，重建的典則也不斷的再學習與發展，從隔開衝突雙方的維和或人道的援助而已，慢慢進展到「權力分享」與多面向的重建，對於重建典則中，也是一種進步。

不論是中級強權對於在國際結構中所處的角色之回應與學習過程，美國與歐洲的角色，或者是國際組織在其中的重要性與典則的建立，甚至是戰略文化中規範的改變，都可以發現以現實主義、自由制度主義及社會建構主義的典範，均可在執行結果與成效中也獲得驗證。





## 第六章 評估與展望

在分析德國出兵政策從出兵化的過程到科索沃、阿富汗及伊拉克等地的出兵政策過程後，本章將根據上述案例進行評估與展望，首先將從德國出兵政策的事實面進行評估，這一節的主要核心是綜合探討幾個案例的重要因素，評估哪些因素在德國出兵政策的演變中扮演重要角色；第二節則分析德國出兵政策的理論面因素，分析幾個主要理論的解釋力；第三節則對德國出兵政策的事實面與理論面之展望進行分析。

### 第一節 德國出兵政策的事實面評估

在第一章第三節的時候，我們就已經分析過，影響德國出兵政策正常化的因素包含外在因素與內在因素，外在因素上，包括國際體系與國際結構、國際組織的規約、主要盟邦的要求、被干預國的國內情勢及其與德國的關係及國際輿論等因素；而在內在因素上則包括德國的外交政策基本方針、基本法與憲法法院的解釋、決策體系與菁英的角色、國家利益、政黨、民意與戰略文化及歷史因素等。

在分別討論過出兵正常化的推動時期、科索沃、阿富汗及伊拉克等出兵政策及其成效之後，本節從兩個部分來探討影響德國出兵政策的因素，首先是從較大的角度來分析，影響德國在各案例上的有利與不利因素，分別從外在與內在因素進行分析，第二個部分則是細部探討本論文提出之各階段案例與內在及外在因素的關連性，試圖探討哪些因素扮演較為重要的角色。

#### 壹、本文案例之綜合比較與因素分析

以下探討前面幾章中所討論的案例，分別包括 1994 年以前的出兵、正常化的推動時期的出兵、科索沃、阿富汗及伊拉克等幾個出兵政策案例。與之前在討論各時期的原則與模式之差異在於此處是將較具代表性的有利與不利因素列出，以出兵政策的施行而論，有些時候相關的原則與限制也可能在不同的階段成為有利或不利因素，比方說戰略文化因素，有些時候是德國希望出兵的的限制，有些時候則是德國為了不出兵而提出的理由，以下則分述之。

不過，在此要補充的是，如同之前我們在各章所探討的內容顯示，影響德國出兵政策的外再予內在因素很多，這裡列出主要影響的有利及不利因素，但並非其他因素就沒有影響力，僅是挑出較具影響力的因素加以說明。

## 一、影響 1994 年前德國出兵政策的主要因素

統一以前的德國出兵政策就是不出兵，僅作國內防衛，而統一初期的出兵政策，包括在波灣戰爭、索馬利亞及波士尼亞等地的出兵與否問題，則從境內防衛原則，逐步擴大到境外，只是仍嚴守人道、非戰鬥任務等立場。促成這樣的結果，接下來則區分所謂的有利因素與不利因素，其區分的標準則是針對出兵行動的本身，有助於該階段出兵政策施行的則為有利因素，反之則為不利因素。

### （一）有利因素

有利因素的部分也依照外在因素與內在因素進行區分。

#### 1. 外在因素

##### （1）國際結構因素

統一前的德國面臨的是冷戰時期的兩極體系，面對蘇聯的威脅，德國採取境內防衛的安全政策，也就是不出兵。而將德國整合入西方的陣營，並將其成為與蘇聯對抗的前線之戰略，也為美國所支持，也因此才會有在德國部署飛彈之爭議。在冷戰的兩極對抗時期，如果需要海外出兵的情況，也會是集體防衛的狀況，因此美國也支持將德國限制在北約的陣營，並採取共同防衛的角色，畢竟「北大西洋公約」第五條本身就有規範集體防衛的義務。

而在統一後的波灣戰爭，同樣也是受到國際結構的影響，在兩強對抗，中級強權反對德國統一的情況下，德國只能宣示統一不會改變任何事物，並遵循支票外交的作法，對德國也是有利的。但是隨著蘇聯的解體，一超的格局形成，美國也希望中級強權扮演更多的角色，以分擔其責任，因此，德國逐步擴大出兵的範圍，也符合美國的期待。

##### （2）國際組織的決議

二次戰後，由於歷史的經驗，幾個主要影響德國安全與出兵政策的強國，也對於德國擴張軍備有所保留，甚至有將德國「去軍事化」的主張，之後則同意最



安全的作法就是將德國與西方國家綁在一起，在這樣的外在條件下，自然成為統一前德國採取限制性的出兵政策的有利因素。

而在之後的出兵事件，包括波灣戰爭、索馬利亞以及波士尼亞等案，都因為具備聯合國安理會的決議，因此有出兵的正當性，也成為德國參與出兵行動的有利因素。

## 2. 內在因素---戰略文化

許多文章將戰略文化設定為是德國出兵政策中的不利因素，因為戰略文化的內涵限制了德國出兵的內容，但是如同我們在導論中，Kerry Longhurst(2004)等人所提到的，戰略文化是動態且多元的，它是會回應外在與內在環境的改變而有所調整，本文認同這樣的說法，並認為德國的戰略文化為德國的限制性出兵提供了有利的內在因素。

因為過去兩次大戰的經驗，使得德國的戰略文化形成了「不再落單」與「不再犯錯」等戰略文化，這樣的戰略文化，使得國形成對於出兵的抗拒，以避免犯下同樣的錯誤，同時強調積極與盟邦結合，只不過這段時期對於不再犯錯，也就是不再介入戰爭或屠殺的這樣子的因素，似乎比不再落單來的重要，同時，在不再犯錯的內涵上，以不再介入戰爭更為重要，如前所述，這樣的戰略文化強調重點，一直到德國經歷了幾次的出兵政策討論後，才從不再戰爭轉移到不再屠殺。

### (二) 不利因素

不利因素也分別從外在與內在進行探討。

#### 1. 外在因素

##### (1) 國際的要求

不過在德國統一後，包括索馬利亞出兵行動中，德國雖然順應聯合國的決議出兵，而波士尼亞案例中，德國則是順應北約的要求參與「空中預警及控制系統」的運作，但是德國的限制性作法，相關國際組織還是認為不太足夠，也是德國在推動限制性的出兵時的一個不利因素。

## (2) 其他歐洲中級強權的戒心

但是，德國不論是統一前或是統一初期，其他歐洲中級強權，包括英國、法國等國，基於歷史因素，對於德國的戒心仍深，這也成為德國要逐步推展正常化出兵的不利因素。比方說波灣戰爭，德國一開始雖然有心參與，但是擔心其他強權的疑慮而影響統一進程而作罷。又或者在索馬利亞出兵同時，德國爭取成為聯合國安理會常任理事國以及克羅埃西亞與斯洛維尼亞兩國的過早承認問題，都引發歐洲其他國家的疑慮，也對統一初期的德國，在推動正常化出兵時，產生壓力。

## 2. 內在因素

### (1) 憲法的規定

如同在第一章的時候有提到，在 1994 年憲法法院尚未解釋之前，德國普遍的解釋仍是禁止境外部署，如果要參與戰事，則必須是集體防衛的情況。而這樣的認知與解釋，也使得德國對於境外出兵有所疑慮，因此包括波灣戰後以及索馬利亞的出兵上，都設定為人道的救援，一直要到波士尼亞的「空中預警及控制系統」出兵與憲法法院的解禁，才解決這樣的不利情況。

### (2) 政黨之間的共識

政黨之間缺乏共識也是德國出兵的不利因素，首先是執政黨的「基民/基社聯盟」雖然認知到不能夠僅靠「支票外交」來處理國際爭議，德國應該扮演更重要的角色，但是與其共組聯合政府的自民黨在立場上仍堅持應該修憲，為執政聯盟在推動出兵逐步正常化時的一個不利因素。

反對黨方面也無共識，社民黨長期以來以反戰為號召，並強調戰爭的不可預測性，但是當伊拉克以飛彈攻擊以色列後，也改變立場，思考以戰止戰的可能性，但是仍然強調修憲的重要性，而不能只有聯邦議會同意而已，同時反對德國參與任何的戰鬥任務，其與其他反對黨如民社黨與綠黨，更經常針對德國的出兵問題提出釋憲案，這也是執政黨在推動出兵政策上的一個內在不利因素。

## 二、影響出兵政策逐步正常化時期的主要因素

德國出兵正常化時期的出兵政策主要案例為在波赫地區的後續出兵，也就是「執行部隊」及「穩定部隊」的出兵。如同本文在第一章時所提及的，這個時期出兵行動的特色包括：一、願意負擔責任，從支票外交發展成願意海外出兵；二、以海空部隊為主，避免派出陸軍，以及三、逐步走向實質干預。而符合這個出兵政策的方向之有利與不利因素包括：

### （一）有利因素

有利因素我們也從外在與內在兩個層面來分析。

#### 1. 外在因素

##### （1）國際結構的調整與德國中級強權地位的鞏固

1994 年的憲法判決後，德國出兵走向正常化，在這段時間的國際結構也隨著蘇聯的解體與德國的統一，而確立了美國作為一超、而德國作為其中一個區域性的中級強權的結構，隨著統一後德國中級強權地位的鞏固，也有利於其在相關事件中扮演角色，比方說以美、英、法、德、俄為主的「接觸小組」，就在波士尼亞出兵政策上扮演相當重要的角色，同時，國際結構的轉變，也有利於德國願意在這個結構中，負擔其中級強權應有的責任與義務，而願意負擔責任。

##### （2）國際組織的授權

國際組織的授權如同第一章所述，為德國參與出兵的基本原則，自然也是有利於德國出兵的有利因素之一。如前所述，德國對於聯合國的授權基本上不會拒絕，但是對於北約的授權的戰鬥任務，在這個階段則仍有些疑慮，不過國際組織的授權，仍為促成德國走向實質出兵的有利因素。

##### （3）統一後國際社會的要求

隨著對於德國戒心的消滅，國際社會反而希望德國在出兵行動下負擔更多的責任，但是這與一開始德國限制性的出兵行為不相符合，也成為在這個階段不利於德國出兵政策的外在因素。不過隨著時間的發展，德國從數百人增加到 1500 人的後勤部隊，進而增加至「執行部隊」的 4000 人非戰鬥部隊以及「穩定部隊」的 7000 人可以參與戰鬥的部隊，可以看出國際社會的要求在一開始的階段扮演較

為不利的因素，但是到了後期，德國基本上已經走向在國際組織的要求下，實質性的出兵。

#### (4) 人道的號召

人道的號召與對於和平的訴求也是促成德國在這個階段出兵的有利因素。因為當地發生了屠殺等人道問題，加上「執行部隊」與「穩定部隊」本身的人道行動的色彩，使得德國願意接受任務，甚至在「穩定部隊」時走向負擔戰鬥任務。

## 2. 內在因素

內在的有利因素主要有兩個方面，一為 1994 年的憲法法院判決，另一個則為戰略文化的支持，憲法法院的判決促成了德國可以在國際組織的授權下出兵，而戰略文化則支持了德國採取限制性出兵的模式。

### (1) 憲法法院的判決

如前所述，憲法法院的判決給予德國參與國際組織授權的出兵行動合法性，有利於德國的政治菁英不用再困於該出兵行動是否需要釋憲的議題上打轉，但是這樣的判決並不必然給予政治菁英出兵的必然性，畢竟判決本身內容規範最後仍需要聯邦議會同意，因此，判決本身雖然有利於出兵，但是真正決策仍是在聯邦議會。

### (2) 戰略文化的支持

戰略文化中「不再犯錯」與「不再落單」兩個重要因素，是影響德國出兵內涵的重要有利因素，不再落單促成了德國對於多邊主義的要求，也促成德國在這個階段不願意擔任主導者的角色，而不再犯錯的文化中「不再戰爭」與「不再屠殺」這兩個成分，不再戰爭促成了德國限制性的出兵行動以及對於人道任務的堅持，而不再屠殺則是促成了德國因為外在的人道條件下，出兵的可能性。

## (二) 不利因素

### 1. 外在因素

任務的風險是影響德國出兵內涵的不利因素，戰鬥任務一直是德國避免參與的，因此才會有以海空部隊為主，避免派出陸軍，即便派出陸軍也要避免戰鬥的出兵特色。

## 2. 內在因素

### (1) 民意的反對

民意對於戰爭的反感，一直是德國推動實質性干預政策上的內在不利因素，所以政治人物必須不斷的強調出兵行動不是軍事干預行動，而強調其和平與人道的本質。

### (2) 政治菁英的共識仍未建立

在這個階段政治菁英間的共識仍未建立也是影響出兵的不利因素之一。雖然社民黨及綠黨內部已經產生質變，有些政治人物開始認為所謂「以戰止戰」的方法，也不啻為一種選項，但是左派政黨在反戰的傳統之下，很難一下子就轉變成支持出兵政策，加上民社黨的崛起，社民黨及綠黨都必須要避免自己左派的立場被搶走，所以傾向於不支持出兵。

## 二、影響科索沃出兵政策的主要因素

科索沃的出兵政策整體而言，就是德國願意走向實質出兵，且願意承擔戰鬥任務，不過戰鬥任務仍以空軍為主，相對而言仍避免派出陸軍，即便是重建，也以人道為標誌，避免從事戰鬥行為，同時避免獨立扮演角色。與此出兵政策有關的因素如下。

### (一) 有利因素

有利因素部分仍從外在與內在兩個層面來討論。

#### 1. 外在因素

##### (1) 國際結構轉變與中級強權的角色

一超的格局出現，俄國在這地區權力的空間出現，使得中級強權有表現的機會，同時，以國際結構下的主要大國所組成的接觸小組，在科索沃的出兵行動中仍扮演重要的角色，德國更在其中扮演平衡者的角色，一方面強調聯合國的重要

性，另外一方面與美國達成共識，對塞爾維亞採取強烈回應，並希望俄國加入，都可以看出德國作為中級強權在國際結構改變下的努力。

### (2) 國際組織的決議

在歷次科索沃出兵的行動中，國際組織的決議既是德國出兵的基本原則，也是促成出兵的有利因素。北約「建立秩序行動」具有北約的授權、鷹眼行動及撤出部隊行動具備聯合國安理會與北約的決議，雖然盟軍空襲行動( Operation Allied Force) 有缺乏聯合國授權的疑慮，但是也具備北約的決議，「科索沃國際安全援助部隊」任務更是在聯合國及北約的管理之下進行，因此，國際組織的決議為科索沃出兵政策的確立，構成有利因素。

### (3) 盟邦的要求與支持

盟邦的要求與支持也是促成德國更進一步的實質出兵的有利因素，這個部分如同我們在第二章所說的，連施洛德總理在接受訪問時都自己承認，盟邦對於德國承擔責任的內涵已經改變，希望德國扮演更多的角色。可以說其他國家擔心德國作為中級強權，並可能會不斷擴張自己的影響力的擔心，在這個階段是越來越少。

### (4) 人道的情況

人道因素仍是促成科索沃出兵的有利因素之一。包括波士尼亞事件中對於屠殺的記憶以及科索沃事件中所造成的難民影響，都是國際社會與德國想要避免發生的問題，而人道的因素，也獲得了跨黨派的共識，甚至 Racak 的屠殺事件，歐安組織的調查員最後認為有可能是自導自演的一場戲，但是仍成為政治人物用來操弄媒體與議題的議題之一。

## 2. 內在因素

### (1) 國家利益

國家利益在科索沃出兵政策中，也是促成出兵的有利因素，因為難民的安置已經對於德國產生了壓力，為了維護國家利益，儘速解決當地的動亂，促成難民的回流與重建，是符合德國國家利益的。

## （2）戰略文化的支持

如前所述，戰略文化中「不再犯錯」與「不再落單」兩個重要因素，是影響德國出兵內涵的重要有利因素，不再落單促成了德國對於多邊主義的要求，也促成德國在這個階段不願意擔任主導者的角色，而不再犯錯的文化中「不再戰爭」與「不再屠殺」這兩個成分，不再戰爭促成了德國限制性的出兵行動以及對於人道任務的堅持，而不再屠殺則是促成了德國因為外在的人道條件下，出兵的可能性。

不過，在科索沃的出兵政策中，雖然整體來說，德國仍是限制性的出兵，並仍然強調人道與避免單獨領導，但是卻也有一些轉變，首先是將所謂的文明價值，作為出兵的理由，而不再是不出兵的理由，這是一個重大的改變，象徵的德國在「不再犯錯」的戰略文化中，從「不再戰爭」多一些，朝向「不再屠殺」多一些。但是「不再落單」這個部分的戰略文化仍然深刻的影響，因此也有避免單獨擔任領導國的作法。整體而言，戰略文化的內涵雖然有所轉變，但是仍然是促進德國出兵內涵的有利因素，而非不利因素。

## （二）不利因素

### 1. 外在因素---任務的風險

任務的風險會讓德國在出兵的內涵上有所遲疑，形成不利因素。不過這個階段面臨政黨輪替，原先在野的社民黨與綠黨組成聯合政府，反而從反對者的角度轉變為支持出兵的立場，可以說這個階段以任務的風險作為理由，反對出兵的政黨只有民社黨及社民黨與綠黨內部部分的成員，並非多數，因此，任務的風險雖然為不利出兵的外在因素，但並不是重要的決定因素。

### 2. 內在因素

#### （1）民意的反對

如同第一章所說的，民意因素雖然不是德國決定出兵所考量的原則，但是是德國再決定出兵時的重要模式，民意的反對會對政治人物在決策過程中，對於出兵政策的內涵產生影響，不過在第一章的時候我們也提出過這段時間民意的擺盪，有可能有政治人物操弄的痕跡，但長期來看，德國民意對於出兵仍是反對多於贊成，特別是戰鬥任務，也因此，民意仍是不利出兵的內在因素之一。

## (2) 政治菁英雖有共識，但仍不足

如前所述，雖然面臨政黨輪替，新執政的政黨聯盟與剛失去政權的政黨都不反對出兵政策，但是傳統歸類為左派的政黨，在長期反戰的觀念之下，在出兵政策走向實質干預的內涵上共識仍有所不足，也是不利於德國出兵政策形成的不利因素之一。

## (3) 軍事能力趕不上政治能力

德國雖然跨越了出兵的一些障礙，包括進行戰鬥任務與派出陸軍協助「科索沃國際安全援助部隊」並參與戰鬥任務，但是仍有「心有餘而力不足」的情況，包括預算與軍隊改革的部分都仍有待加強，因此軍事能力趕不上政治能力也成為德國出兵政策上的不利因素。

## 三、影響阿富汗出兵政策的主要因素

阿富汗的出兵政策的基本特色就是德國已經像其他國家一樣正常的出兵，雖然仍有一點限制，但大致上已經願意承擔風險，從事戰鬥任務，並擔任領導國的角色。

### (一) 有利因素

接下來仍從外在與內在因素來分析有利因素。

#### 1. 外在因素

##### (1) 國際結構

隨著國際結構一超與德國中級強權地位的確定，德國像其他國家一樣正常的出兵已經不再是問題，相反的，德國採取限制性的出兵策略才是各國非難的焦點，因此，國際結構因素對於德國在阿富汗的出兵來說，仍扮演有利角色。



## (2) 國際組織的決議

國際組織的決議不僅是德國出兵阿富汗的原則，更是促成德國出兵的有利因素。包括「持久自由行動」在阿富汗的行動以及阿富汗的重建與多次的延長任務，都具備著聯合國安理會的授權，甚至是北約的授權。

## (3) 對盟國的支持與團結

對於盟國的支持與團結，特別是美國的因素，也是促成德國出兵的外在有利因素，因為美國受到恐怖攻擊，進而在國際組織的主導之下，德國參與出兵任務，按照德國總理的說法，不僅僅是德國對盟邦的責任，也是對權人類的責任。

## (4) 人道的情況

人道的情況主要是反應在對阿富汗的重建政策上面，由於推翻塔利班政權後百廢待舉，促進當地人道情況的改善，也是促成德國出兵的外在因素。

## 2. 內在因素

### (1) 戰略文化

如前所述，戰略文化中「不再落單」的因素仍然在德國出兵政策中扮演角色，只是「不再落單」的因素過去仍對於德國獨自擔任領導國產生影響，但是在阿富汗的出兵政策中，德國已經轉變成願意在國際組織的領導下，獨立擔任領導多國部隊的角色，這也是戰略文化的一個轉變。而在「不再犯錯」的戰略文化，也已經大體上從「不再戰爭」轉變成「不再屠殺」的層次多一些了。這些轉變，也為德國的出兵提供了內在的有利因素。

### (2) 菁英的共識

如同在第三章所提到的，因為 2002 年的聯邦議會選舉中，傳統極力反對德國出兵的極左政黨民社黨在選舉失利，並沒有取得聯邦議會黨團的席次，一直到 2005 年重組成「左翼黨」之後，才又取得聯邦議會黨團的席次，因此，在 2002 年到 2005 年期間的出兵決策中，菁英的共識其實是相當強的，也扮演重要的有利

因素。2006 年以後，左翼黨雖然數次提出釋憲的申請案，但也多次背憲法法院所否決，就目前的發展而言，菁英中對於實質出兵的共識仍是強的。

## （二）不利因素

### 1. 外在因素---任務的風險

任務的風險會讓德國在出兵的內涵上有所遲疑，形成不利因素。不過這個階段因為反對黨與執政黨對出兵的部分沒有太大的分歧，雖然每次屆臨阿富汗延長案的表決時間點時，總會或多或少的發生德國士兵被攻擊的事件，企圖影響出兵的決策，而且德國本身也明確列出德國出兵的「紅線」，就是不介入有風險的南方地區，但是大體上而言，任務的風險雖然為不利出兵的外在因素，但並不是重要的決定因素。

### 2. 內在因素

#### （1）民意的反對

反對德國出兵的民意雖然逐年有減少，但是仍有多數民眾反對出兵，因此民意跟不上政治人物的決策，仍對出兵政策的發展產生不利因素。從 2005 年的聯邦議會選舉可以看得出來，積極反戰的左翼黨的得票數甚至超越了傳統強調和平主義，但與社民黨組成聯合政府後介入戰事的綠黨，可以看出民意的反對，雖然未必成為決定性因素，但仍會對德國的出兵決策中產生影響。

#### （2）預算的短缺

預算的短缺對德國軍隊的改革產生限制，也導致德國士兵在裝備上的不足，進而成為德國出兵的不利因素，這部分我們已經在第三章進行分析。

## 四、影響伊拉克出兵政策的主要因素

伊拉克出兵政策所反應的就是不出兵，但是願意參與重建工作，而重建工作也以財政上的支援、人道與協助訓練為主。

### （一）有利因素

## 1. 外在因素

### (1) 國際組織的決議

美英等國對伊拉克的出兵缺乏國際組織的決議，是影響德國對伊拉克不出兵的可利因素，同時，在重建工作決策時，也正因为聯合國的介入，促使德國願意參與重建工作，可以看出德國在基本方針上並無改變，國際組織的決議不僅僅是出兵的原則，更是有利於德國出兵或不出兵的重要外在因素。

### (2) 人道的情況

當地的人道情形與重建工作密切相關，也與德國願意參與重建工作密切相關，因此，人道的情況一直是影響德國出兵的外在有利因素。

## 2. 內在因素

### (1) 基本的外交方針

正如前段所述，德國的基本方針，也就是對國際組織與多邊主義的強調一直沒有改變，因此反對美國的單邊主義，並強調應該要有聯合國決議與聯合國的介入重建等，這些因素也成為德國不出兵伊拉克的內在有利因素。

### (2) 戰略文化

雖然在阿富汗的案例中我們提到，「不再犯錯」的內涵已經從強調「不再戰爭」多一些走向「不再屠殺」多一些，而「不再落單」也走向德國願意獨自承擔在國際組織授權下的領導任務，但是美國的單邊主義以及當地在出兵前並無明顯的人道狀況，都挑戰著德國的戰略文化，戰略文化確為德國不出兵的內在有利因素。

### (3) 國家利益

作為中級強權的德國認為美國並沒有尊重其他國家，而施行「單邊主義」，而德國基於中級強權的國家利益，採取自由度較高的盟邦選擇權以及有利於自己的立場等符合國家利益的行為，也是德國不出兵伊拉克的內在有利因素。

#### (4) 民意的支持

民意對於美國單邊主義的反感，認為德國不應該參與伊拉克出兵的比例約為七成，遠遠超過過去在科索沃案例與阿富汗案例的比例，加上德國面臨選舉，政治人物很難挑戰這樣的民意，雖然如同第四章所分析，民意仍無法扮演政策翻轉的角色，但是仍是重要的有利德國不出兵的內在因素之一。

### (二) 不利因素

#### 1. 外在因素

##### (1) 國際結構

作為中級強權的德國雖然聯合法國、俄國甚至中國來制衡美國，但是在整體國際結構美國超強的結構沒有改變下，這樣的制衡基本上是失敗的，而德國也在之後修正其立場，因此國際結構因素在伊拉克的案例中，扮演著不利於德國出兵政策的外在因素。

##### (2) 盟邦的反對與批評

如前所述，由於德國長期依賴美國，雖然展現了敢對美國說不的中級強權應有的身份，但是美國將歐洲分為老歐洲與新歐洲的作法，加上考慮將在德國的軍事部署移轉至東歐國家的主張，成為影響德國在伊拉克出兵政策上的外在不利因素，最後德國的立場也改為與美國修好，可以看出盟邦（特別是美國）的影響力。

#### 2. 內在因素---政黨的不同立場

雖然各政黨對於聯合國的強調以及對於美國單邊主義的反對立場大致相同，但是對於與法國、俄國等國結盟的作法卻有差異，當時反對黨「基民/基社聯盟」領袖的梅克爾便曾主張歐洲應該有共同立場，而且與美國一同對抗恐怖主義也符合德國的利益，另一個極端則是一向反戰左翼黨，都是影響德國伊拉克出兵政策中的內在不利因素。

根據上述的分析，本文將影響德國出兵政策的有利因素與不利因素整理如下表：

表 6-1.影響德國出兵政策的外在與內在因素分析

案例	影響因素				結果
	外在因素		內在因素		
	有利因素	不利因素	有利因素	不利因素	
1994年以前 出兵政策	1. 國際結構 2. 國際組織的決議	1. 國際的要求 2. 其他中級強權的戒心	戰略文化	1. 憲法的規定 2. 政黨之間的共識	從境內防衛走向限制性出兵
出兵正常化 時期	1. 國際結構的調整與德國中級強權地位的鞏固 2. 國際組織的授權 3. 國際社會的要求 4. 人道的號召	任務的風險	1. 憲法法院的判決 2. 戰略文化的支持	1. 民意的反對 2. 政治菁英的共識仍未建立	限制性出兵
科索沃	1. 國際結構改變 2. 國際組織的決議 3. 盟邦的要求與支持 4. 人道的情況	任務的風險	1. 國家利益 2. 戰略文化的支持	1. 民意的反對 2. 政治菁英雖有共識，但仍不足 3. 軍事能力趕不上政治能力	願意走向實質出兵，且願意承擔戰鬥任務，不過戰鬥任務仍以空軍為主，同時避免獨立扮演角色。

案例	影響因素				結果
	外在因素		內在因素		
	有利因素	不利因素	有利因素	不利因素	
阿富汗	1. 國際結構 2. 國際組織的決議 3. 對盟國的支持與團結 4. 人道的情況	任務的風險	1. 戰略文化 2. 菁英的共識	1. 民意的反對 2. 預算的短缺	已經願意承擔風險，從事戰鬥任務，並擔任領導國的角色。
伊拉克	1. 國際組織的決議 2. 人道的情況	1. 國際結構 2. 盟邦的反對與批評	1. 基本的外交方針 2. 戰略文化 3. 國家利益 4. 民意的支持	政黨的不同立場	不出兵，但是願意參與重建工作，而重建工作也以財政上的支援、人道與協助訓練為主。

總上所述，可以看出國際結構、國際組織、盟邦及人道情況以及任務的風險為影響德國出兵政策的主要外在因素，而在內在因素方面，主要則為戰略文化、國家利益、基本方針、基本法、民意、政黨、菁英共識以及預算等，都在不同階段扮演重要的角色。

## 貳、影響德國出兵政策的變項分析

上一個部分我們大致提到了影響各個案例在外在與內在的有利因素以及不利因素，在這一個部分將更進一步的按照第一章所提到的所有外在與內在因素進行細部分析，探討哪些變項具體影響德國出兵政策。

### 一、整體案例變項分析

外在因素中的國際結構，如前所述，他扮演著影響中級強權的意願的角色，在每一個案例中雖然未必直接扮演角色，但是皆具有重要的地位，同時，包括盟邦與國際組織的角色，也都與國際結構密不可分，因此在這個部分也將其分開處理，探討除了國際結構外的其他變項角色。

#### （一）出兵逐步正常化階段

這個時期可以分為兩個階段，首先是在 1994 年以前的階段，影響德國出兵政策的主要因素首先為兩極對抗的國際體系下之美國因素，北約的集體防衛，其次才是盟邦、戰略文化與利益等因素；而在統一初期的出兵政策中，影響德國在波灣戰爭的因素包括：國際組織、國際責任、戰略文化中強調政治解決等因素；在索馬利亞出兵行動上，主要影響的因素則為國家利益（其實也就是德國在國際能力的提升下，想要在國際結構上相對的展現其地位，也就是爭取成為常任理事國），其次才是國際組織與盟邦的要求及戰略文化中對人道主義的強調，憲法的部份雖有被提及，但並不是決定性因素；而在波士尼亞的案例中，主要的影響因素則為國際組織、盟邦的要求與人道因素；最後則是在「執行部隊」到「穩定部隊」的授權任務中，主要影響的因素包括：盟邦的要求、國際組織、戰略文化中避免戰鬥與人道因素、合法性問題與政黨因素等。

## （二）科索沃出兵政策變項分析

影響科索沃出兵政策的主要因素則分為三個階段：首先是在決策期間的主要因素，包括：國際組織、盟邦、當地情勢的惡化、國際輿論、外交政策的基本方針（包括對於多邊主義、軍事作為最終手段的強調）、菁英、國家利益、政黨、民意與戰略文化都扮演角色，但是主要扮演的因素仍為國際結構、國際組織、盟邦的要求、決策菁英、國家利益與戰略文化等幾個因素。

在執行任務階段，由於德國的出兵政策是走向「實質干預」的決策，因此主要的影響因素仍是推動政策的決策菁英、當地情勢以及人道因素。

在重建階段，影響德國出兵政策的主要因素則包括：人道主義、國際組織（特別是聯合國及歐盟）、主要盟邦（特別是俄國及美國）以及外交政策的基本方針。

## （三）阿富汗出兵政策變項分析

影響阿富汗出兵政策的主要因素仍然可分為三個階段：首先，在決定出兵的階段主要影響出兵政策的因素包括：國際組織（特別是聯合國及北約）、盟邦（特別是美國）、戰略文化（包括團結、維護價值與人道）以及些許的國家利益的角色，同時，戰略文化的內涵也隨之演變，走向較多的責任與利益，而談較少的人道。

在任務階段，主要影響的因素包括：國際組織及戰略文化中對於軍事行動的限縮以及對於人權的強調。

在重建階段，主要影響的角色則包括：國際組織（特別是聯合國安理會的決議）、盟邦的要求德國增加出兵的範圍、國家利益（涉及到士兵風險等問題）及民意（涉及到是否出兵南部等問題）等因素。

## （四）伊拉克出兵政策變項分析

在伊拉克出兵政策中，可分為兩個階段，首先在決策階段，主要影響因素包括：中型強權的認知與對本身能力的理解、國際組織（對於聯合國授權的強調）、盟邦（與美國的關係），戰略文化（包括基本方針中對多邊主義的強調、對軍事的限縮及強調政治解決等），最後才是選舉因素，但是雖有影響，但影響較小。



而在重建階段，則主要是國際組織的因素（包括對於聯合國主導的呼籲）以及戰略文化中不再孤單的角色，但是抗拒軍事行動的因素仍然存在。

總上所述，可以看得出來，在影響德國出兵政策的幾個階段，主要影響因素中，最重要的是國際組織的角色，其次則是戰略文化因素，第三則為盟邦的角色，特別是美國；第四個重要因素則為國家利益；其他才分別是政黨、當地情勢、菁英、民意等各項因素。為了更加精細的再一次分析，下面第二個部分將更進一步的將幾個主要階段再按照各個小階段的出兵狀況來進行分析與統計，以探討影響德國出兵政策的主要因素。

## 二、細部案例變項分析

綜合上面的總結，我們依照第一章第三節的各項因素，製成表格，唯一剔除掉的因素為德國的外交基本方針，因為德國的外交基本方針基本上是對於國際組織的強調與多邊主義的要求，這部分與戰略文化的內涵重疊，因此，放在戰略文化之處即可。針對其他相關變項分述如下表：

表 6-2：影響德國出兵政策的變項與相關案例表

影響德國出兵政策的變項與相關案例	
國際組織	1.1994 年以前出兵政策（整合入北約）；2.波灣戰爭（聯合國）；3.「聯合國第一次索馬利亞行動」（聯合國）；4.「聯合國第二次索馬利亞行動」（聯合國）；5.波士尼亞保護部隊（聯合國要求）；6.「空中預警及控制系統」（北約）；7.波士尼亞反應部隊（聯合國、北約、歐盟）；8.「執行部隊」（聯合國、北約）；9.「穩定部隊」（聯合國、北約）；10.北約「建立秩序行動」（北約，聯合國授權與否的合法性）；11.Eagle Eye& 「撤出部隊行動」（聯合國、北約）；12.Allied Force(北約)；13.「科索沃國際安全援助部隊」（聯合國、北約）；14.「持久自由行動」（聯合國、北約）；15.「阿富汗國際安全援助部隊」（聯合國）；16.

	伊拉克戰爭（透過聯合國強化正當性）；17.伊拉克重建（聯合國）。
主要盟邦要求	1.1994 年以前出兵政策；2.波灣戰爭（協防土耳其）；3.「聯合國第一次索馬利亞行動」（美國）；4.Allied Force(美國)；5.「持久自由行動」（美國）；6.「阿富汗國際安全援助部隊」（延長、南部情勢）；7.伊拉克戰爭（結合俄、法等國）；8.伊拉克重建（美國）。
被干預國情勢及其與德國關係	1.克、斯兩國承認問題（與德國友好）；2.波士尼亞反應部隊（Srebrenica 屠殺）；3.北約「建立秩序行動」（對塞爾維亞施壓）；4.Allied Force(調停失敗、屠殺)。
國際輿論	1.波士尼亞反應部隊(暴行的傳播)；2.Allied Force(暴行的傳播)。
基本法與憲法法院解釋	1.波灣戰爭（基於憲法不出兵）；2.「聯合國第二次索馬利亞行動」（違憲討論）；3.波士尼亞保護部隊（修憲問題）；4.「空中預警及控制系統」（法庭解釋）；5.北約「建立秩序行動」（憲政問題或憲法問題）；6.Allied Force（沒有聯合國授權）。
決策體系與菁英	1.波灣戰爭（決策超荷）；2.Allied Force(費雪)；3.「持久自由行動」（一致性團結、信任投票）；4.伊拉克戰爭（選舉）。
國家利益	1.1994 年以前出兵政策；2.波灣戰爭(促成統一)；3.UNSOM(爭取安理會席次)；4.Allied Force、「科索沃國際安全援助部隊」(難民潮)；5.「持久自由行動」（對抗恐怖主義、影響力）；6.「阿富汗國際安全援助部隊」（擔任領導、國家利益擴及興都庫什）。
政黨	1.波灣戰爭（自民黨的角色）；2.波士尼亞保護部隊（自民黨讓步）；3.「空中預警及控制系統」（自民黨、社民黨要求釋憲）；4.伊拉克戰爭（選舉操作）。
民意	1.波灣戰爭（民意反戰但支持制裁）；2.Allied Force（60%支持空襲、80%反對派出地面部隊）；3.「阿富汗國際安全援助部隊」（82%反對參與南部任務）；4.伊拉克戰爭（75%-85%反對出兵、

---

選舉因素)。

---

戰略文化與歷史 1.1994 年以前出兵政策；2.波灣戰爭（不再犯錯、人道、境內防衛、政治解決）；3.「聯合國第一次索馬利亞行動」(人道)；4.「聯合國第二次索馬利亞行動」(人道、非戰鬥)；5.波士尼亞保護部隊(歷史、集體安全、人權、團結、非戰鬥任務)；6.「空中預警及控制系統」(歷史、戰鬥任務爭議、多邊)；7.波士尼亞反應部隊(人道、非戰鬥)；8.「執行部隊」(人道、非戰鬥)；9.「穩定部隊」(人道)；10. 北約「建立秩序行動」(人道)；11.Eagle Eye&「撤出部隊行動」(人道、非戰鬥)；12.Allied Force (人道、歷史記憶)；13.「科索沃國際安全援助部隊」(人道)；14.「持久自由行動」(保障全世界共有價值、人道)；15.「阿富汗國際安全援助部隊」(歷史、人道、人權，不再落單份量重於不再犯錯)；16.伊拉克戰爭(不再落單)；17.伊拉克重建(人道)。

---

本表為作者自行整理。

從這個表中可以看出，與上面一個部份本文所整理的主要影響因素中，國際組織的授權是德國出兵的基礎，在本文所分析的 17 個案例中，都具備著國際組織的授權，德國才會出兵，否則德國不會參與。而出兵的內涵則主要受到戰略文化因素的影響，在所有的案例當中，都強調著人道的色彩，即使是空襲行動本身，政治人物也強調人道的色彩，這部分主要與德國戰略文化中「不再犯錯」等成分密切相關，而在戰略文化中的「不再落單」因素，也正展現在所有出兵案例中，一定要具備國際組織的授權，雖然不一定要聯合國的授權，但是重點在於，德國不會單邊行動。

盟邦因素仍然維持在戰略文化與國際組織之後的順位，這也是德國長期以來的外交與安全政策方針。第三順位則為合法性與國家利益並列，之後才是包括當地情勢、菁英角色、政黨與民意等因素。

據此，本文依序討論相關主要因素如下：

## 一、 外在因素

在外在因素中，除了之前所述的國際結構對於國家行為的通則影響外，其他因素依重要性調整如下：

### （一）國際組織的規約

國際組織的規約仍是影響德國出兵政策中最重要的外在因素。這部分早在 1999 年 12 月 24 日德國外長費雪於柏林的演說中，便已經規劃了德國外交政策的三個優先，分別是：歐洲整合、跨大西洋的伙伴關係及多邊主義，與強化聯合國的角色(Jørgensen, 2006:195)這三個項目，而這三個項目的其中兩項，正展現德國對於國際組織的強調，而其次則是外在因素中的第二順位，也就是盟邦的關係。

歐盟的演變也與出兵政策的成效有關，特別是歐盟中有關共同安全與防衛部分的演變，歐盟中有關共同安全與防衛政策的演變，包括幾個重要階段：

#### 1. 1999 年的阿姆斯特丹條約

1997 年 6 月 17 日簽訂並於 1999 年 5 月 1 日生效的阿姆斯特丹條約，對馬斯垂克條約內容作了若干修正，並對共同安全與防衛部分做了規範：

在共同外交暨安全政策條款中，除了將原有的 11 條擴增為 18 條外，在具體內容的修訂上，阿姆斯特丹條約的第 12 條及第 13 條納入了共同策略（**common strategies**）作為歐盟會員國在外交與安全事務上的合作基礎；並以第 17 條修訂原有馬約的第 J4 條，除了再次揭示共同外交暨安全政策最終將進一步形成共同防衛政策，並明述西歐聯盟作為歐盟整合的一部分，面對人道救援、維和與衝突管理之戰鬥任務時將提供歐盟具體可運作的能力。

此外，在第 23 條第一項中引進了「建設性棄權」的概念，並於條文的第二項中擴大條件多數決的適用範圍，避免一致決的決策模式限制了歐盟面臨危機時的回應速度。而在第 26 條中，阿約於秘書處中心設置了「高級代表」（**High Representative**）一職，期望歐盟在對外事物上得以事權統一並使共同外交暨安全政策的推動上具連貫性。在第 27 條中，更加強了執委會在共同外交暨安全政策中的角色。

而在議定書與特別聲明的部分，附加於阿姆斯特丹條約的第一號議定書（**Protocol on Article J.7 of the Treaty on European Union**），言明歐盟共同防衛政策的發展不應影響個別國家特定的安全暨防衛政策，並尊重個別會員國參與北約所擔負的北大西洋條約（**the North Atlantic Treaty Organization**）的義務，這與日

後歐盟共同安全暨防衛條約之發展原則相同，即不損及會員國既有參與北約或相關安全組織所應負擔之責任。

在特別聲明方面，在 59 件特別聲明中，在第二及第三號聲明之中，歐盟會員國宣稱接受西歐聯盟部長會議於 1997 年 7 月 20 日所發表有關歐盟與西歐聯盟以及大西洋聯盟之關係，即同意在防衛事務的合作基礎上發展安全暨防衛認同（European Security and Defense Identity, ESDI），並納入「彼得斯堡任務」（Petersberg task）。此外，歐盟並於第 6 條特別聲明新設立了政策計畫與預警小組（Policy Planning and Early Warning Unit, PPEWU）。

簡而言之，阿姆斯特丹條約加強了共同外交暨安全政策運作的可行性。第一、在整體的歐盟組織架構上，阿約第廿七條使得執委會參與第二支柱有了法律依據，這將使得外交與安全事務之合作更具執行空間，並且使得政策本身從國家間主義有了邁向超國家主義合作的可能性；第二，在歐盟第二支柱的組織架構上，阿約以第 26 條與第 6 條特別聲明新設立了「高級代表」與「政策計畫與預警小組」，亦活化了政策在具體執行層面的運作；第三在決策程序上，阿約亦以第 23 條將「建設性棄權」與「擴大條件多數決」的決策概念引進第二支柱；最後阿約以第十二條與第十三條之共同策略補充了第二支柱的對外執行工具（經濟與外交層面，例如經濟制裁等）。同樣是在第二支柱的共同安全暨防衛政策就在上述共同外交暨安全政策的逐步發展完備，而有發芽的可能性。

## 2. 2003 年的尼斯條約

歐盟於 2001 年 2 月簽署「尼斯條約」，並於 2003 年 2 月 1 日起正式生效，此條約大部分是為因應歐盟東擴而進行內部機構及決策機制的調整，提供相關的法律基礎，並冀望歐盟內部機構將朝更民主化與透明化及更具公民代表性之方向發展。對於安全合作方面並無太多論及，只對原有共同外交暨安全政策條款之用語稍做修改，較顯著的地方在尼斯條約第 17 條取消了原有阿姆斯特丹條約中有關歐盟與西歐聯盟的關係之用字（主要原因是因為西歐聯盟以併入歐盟架構之中），並且在第 25 條將政治委員會（Political Committee）的用字改為政治暨安全委員會（Political and Security Committee），其他諸如第 24 條則是修改了歐盟組織架構在面對安全事務的決策程序。

### 3. 其他高峰會決議

歐盟首次在 1999 年 6 月 3 日至 4 日的科隆高峰會(Cologne European Council)提出共同安全暨防衛政策，同年 12 月舉行的赫爾辛基高峰會，更確定了五點目標，包括：

- (1)會員國在歐盟領導的行動中自願地合作，並在 2003 年前完成得以在 60 天內部署 5 到 6 萬人、並維持起碼一年彼得斯堡任務的軍力；
- (2)在部長理事會內將成立新的政治和軍事組織與架構，確定尊重單一的組織架構；
- (3)依據歐盟會員國之需求，與北約建立協調、合作與交流機制；
- (4)在尊重聯盟自主的決策機制下，建立與非歐盟的北約會員國及第三國參與歐盟軍事危機管理機制之適當協定；
- (5)發展軍事危機管理機制的同時，並建立非軍事危機管理機制以協調且有效運用民間措施與資源<sup>61</sup>。

2000 年 6 月 19 至 20 日的費拉高峰會(Santa Maria Da Feira European Council)則替共同安全暨防衛政策提供了非軍事危機處理機制的發展計畫。在結論的第 11 點明言，歐盟將在 2003 年前訓練 5000 名警員，並得以在 30 天內派遣 1000 名警察參與衝突預防與管理的國際任務，以預防各國國內危機、為不穩定的區域提供優勢警力以恢復當地秩序或支援地方警力維護基本人權，迅速恢復執法的能力，同時，該次高峰會亦在衝突區建立法治、協助當地政府行政體系恢復運作及提供公民保護措施方面亦多所著墨<sup>62</sup>。

同年十二月的尼斯高峰會(Nice European Council)，則在其第六號附件中詳細的規定了共同安全暨防衛政策在軍事層面的決策機制，明確的規定了軍事能力的發展與加強非軍事衝突的管理、永久政治與軍事結構的建立、非歐盟的北約會

---

<sup>61</sup> Helsinki European council, “Presidency Conclusions”,  
[http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99\\_en.htm#security](http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_en.htm#security)

<sup>62</sup> Conclusions, Santa Maria da Feira European Council,  
<http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=62050&from=&LANG=1>

員國與其他國家的關係、歐盟與北約的協調與合作、與西歐聯盟的關係、其他可能參與者的協調與參與以及衝突預防等各項措施，可謂已為共同安全暨防衛政策完成了發展的雛形<sup>63</sup>。

之後的幾次高峰會也陸續增加了一些項目，在 2001 年 6 月的哥登堡高峰會（Göteborg European Council）第 52 項結論則強調共同安全暨防衛政策在面對國際危機時，應納入衝突預防的各項措施，這使得 ESDP 除衝突管理外，還加上事先預防的功能。該年十二月的拉肯高峰會（Laeken European Council）則在第 6 項結論中，首度指出不論在軍事或非軍事的機制上，不斷的對 EDSP 修正後，歐盟已經具備些許危機管理的能力了，2002 年的賽維高峰會（Seville European Council）及哥本哈根高峰會（Copenhagen European Council）則增強了反恐能力與非軍事危機管理的機制，並在哥本哈根高峰會時，表達出有意替代北約在馬其頓的維和任務。

歷經了多次的高峰會以及相關條約的確定之下，歐洲共同安全暨防衛政策漸漸被確定為歐盟外交政策中的重要環節之一，而在歐洲共同安全暨防衛政策的內涵中，大致上也可以分為衝突預防與衝突管理兩個部分，在衝突預防部分，主要的內涵包括解決危機的可能起因，也就是在衝突還沒有開始之前就將衝突的可能原因排除；而當有衝突的可能時，則必須要達成防治衝突的相關作為；一旦發生了衝突，則必須要做出快速的反應，同時與其他國際組織合作共同解決衝突。

在衝突管理方面，則主要分為軍事的管理與非軍事管理兩種，而根據歐盟條約來看，「政治暨安全委員會」則主要執行任務中的政治管理與策略方針（political control and strategic direction），即統籌各會員國或其他非歐盟國家在各種維和任務中的合作關係，並作為歐盟對外任務的最高主管機構。

隨著歐盟的整合，國際組織的角色，特別是歐盟的角色，在未來仍會是扮演德國出兵政策的主要因素。同時，隨著歐盟相關安全政策的發展，衝突預防與衝突管理兩個部份都會是德國出兵政策的重要內涵。如同史圖克在 2002 年 6 月 25

---

<sup>63</sup> Conclusions, Nice European Council, <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=64245&from=&LANG=1>

日剛上任國防部長時所說，德國對於相關衝突，基本上採取的是預防的措施，但他也強調要從深層的原因去解決問題，因此，安全不能只有從軍事的角度出發，還應該從經濟、政治、社會、環境及文化等各層面探討，在目前全球化疆界不再那麼明顯的時代，落實多邊主義與國際組織的角色，是符合德國的利益的(Plenarprotokoll, 14/250:25393-5)。

北約角色也仍會持續影響德國出兵政策的發展，如北約秘書長在 2003 年便曾經提出，德國應該要適應其將會定期在海外派遣 1 萬至萬 5,000 人的部隊，而面對記者提問此舉是否符合德國利益時，當時的外交部長費雪認為，這件事情不能從國家的觀點來看待這件事情，德國作為歐盟內部最大的經濟體與三個主要大國之一，如果歐盟在 21 世紀在維護國際安全與穩定扮演角色，作為大國之一的德國不可能不參與；參與的議題與程度可以未來再討論，但現階段德國就是對巴爾幹及阿富汗有長期的承諾(Auswärtiges Amt, 2003b)，都展現國際組織對於德國出兵政策的重要影響力。

在伊拉克的案例中，因為施洛德總理曾主張即便聯合國通過決議也不會出兵的作法，也受到批評。學者認為德國在伊拉克出兵政策上犯了一個錯誤，就是堅持即便聯合國安理會通過決議，德國也不會參與軍事行動這個政策，這代表德國本身也懷疑安理會的效能，使德國喪失了正當性。德國應該要堅持參與戰事是不符合國際法的立場，但是卻不應該否定聯合國的地位(Pradetto, 2004:139)。綜合言之，對德國而言，聯合國、歐盟以及北約這三個國際組織的角色，仍是決定出兵政策考量時不可或缺的因素。

## (二) 維持與主要盟邦的關係

從本文的案例分析可以看出，影響德國出兵政策的外在因素中，維持與主要盟邦的關係也是很重要的因素，而其中最重要的則是與美國及俄國的關係。

維持與美國的關係對於德國來說非常重要，但是德國仍擔心布希政府的單邊主義(Erb, 2003:191)，對於採取現實主義看法的美國來看，後冷戰時期由於不存在明顯的敵人，因此最重要的目標在消除各區域中一些從經濟、社會、政治等所產生的不穩定狀態，同時，必須避免如同歐洲各國一般使用自由制度論來分析，因為未來可能敵人之一的俄羅斯，還是採取現實主義的角度(Grudzinski & Ham,



1999)。Kenneth Waltz 更曾在 2000 年的文章中，露骨的強調北約最後還是得「服膺於美國的意志」，並以北約的擴張為例，強調北約的擴張只是因為美國要繼續擴充其影響力 (Waltz, 2000:201)。後來也有學者支持這樣子的看法，認為如果他們發現歐洲有阻力的時候，美國隨時還可以跳過北約 (Gärtner, 2003:61-62)。

德國與美國的衝突，也在 911 事件後越演越烈。在 911 事件以前，德國雖然強調動武為最後手段，且武力使用要在多邊與人道目標下，依案例進行授權，但這樣的作法大致不違背國際環境與盟邦的期待。但是在 911 事件以後，美國布希政府強調先制攻擊，其放棄多邊主義的作法也常常挑戰了德國的選擇，過去當德國面臨對於主要盟邦要求選邊站的時候，總是以美國為優先，但是在 911 之後，面對美國採取單邊主義的作法與德國戰略文化衝突，因此常常挑戰德國安全政策的基礎(cornerstone)(Buras & Longhurst, 2004: 230)。

不過，美國對於德國仍有其重要性，使得德國不可能與美國破壞關係。以 2002 年為例，約有 77 萬美國工人為德國公司所聘僱，而在德國境內，美國公司則雇用了約 47 萬 5,000 名員工，而德國特別在電腦科技、生化等領域，都得到美國授權的直接研發的管道，如果美國威脅限制，將對德國產生重大影響 (Martinsen, 2005:109)，因此，即使兩國政治關係緊張，經濟協商與關係仍持續進行。簡單的說，雖然美國常常挑戰德國的底線，但是對德國而言，最重要的考量還是如同學者 Christian Hacke 所強調的，德國認為與美國合作最大的疑慮，就是會使德國變得「不重要」(insignificant)與「地方化」(provincial)(Maull, 2006:25)。

與俄國的關係上，從東進政策以來，德國就試圖維持在東西雙方間平衡的角色，對德國而言，俄國的角色，或者說把俄國拉進國際組織或共同決議中，是非常重要的。德國在過去的三十年間，成功了取得俄國的信任，同時又不會影響其與西方盟邦的關係，其在訴求多邊主義的過程中，也扮演著調和大國及小國之間的關係，在加上對於東歐問題上，國內政黨基本上有跨黨派的支持，比方說在科索沃事件上就是一致的支持，這些都是學者認為德國所擁有的「非物質資源」(non-material resource) (Hellmann, 1998:296)。

同時，俄國是德國重要的天然氣輸入國，而從施洛德擔任總理期間，便積極與俄國拓展關係，企圖建立一條經過波羅的海到德國的天然氣管線，以確保德國

天然氣的供應。施洛德後來卸下總理之後，還擔任其卸任之前所成立的「北歐天然氣管線」計畫主席，該計畫並在 2005 年開始訴諸實現(BBC News, 9, Dec. 2005)。

再加上 Putin 本身會德文，使其在德國民間的聲望遠高於葉爾辛，也拉近了兩國之間的關係(Erb, 2003:184)。在梅克爾上任之後，相關計畫並沒有改變，再者，因為日本的核災問題，使梅克爾總理面對國內的反核聲浪，將會更加依賴來自俄國的天然氣(Bloomberg, 7.April.2011)，勢必在未來的外交及出兵政策上，持續強調美俄的平衡與俄國的參與。

### (三) 被干預國的國內情勢及其與德國的關係

外在因素中，第三個主要影響因素為被干預國的國內情勢及其與德國的關係，被干預國國內情勢在本文的研究中，只要發生有嚴重的屠殺或種族滅絕等情勢，德國在其傳統戰略文化與歷史觀的影響之下，會基於人道的考量予以出兵或協助。比方說在波士尼亞與科索沃的出兵行動中，都展現這樣的傾向。但是這部分也牽涉到該國與德國的關係，因為這兩個區域的難民移動，都會影響德國的國家利益，因此與德國本身密切相關，所以德國更加願意出兵。而在克羅埃西亞與斯洛維尼亞的承認問題上，主要則是其本身與德國在文化與地理上的接近，加上過去的歷史關係，使德國與兩國關係較為友好，因此才有被其他國家批評為過早承認的情況發生。

### (四) 國際輿論

國際輿論因素在波士尼亞與科索沃兩個案例中扮演重要角色，國際輿論因素根據 Babak Bahador(2007)的看法，其效應包括：

1. 促進效應 (acclerant effect)：減少了政府在建立立場與制訂政策時的時間 (Bahador, 2007:7)，這一個部分在這兩個案例中也明顯展現；
2. 阻礙效應 (impediment effect)：主要在軍事參與的部分，他會造成軍事參與的合法性以及傷亡等印象，使民眾懷疑，這也是為何美國自從越戰之後對媒體在軍事任務進行間的掌控較為嚴格 (Bahador, 2007:8)；
3. 議題設定效應 (Agenda-Setting Effect)：受到媒體關注的較能取得最多的外交政策注意及資源 (Bahador, 2007:9)；

4. 相關效應( Related Effects )：媒體可能的影響有時比實際政策制訂的影響有用，比方說媒體的阻礙效應，會使得政策制訂者在決定軍事戰略時，想要拉攏媒體，使其能夠在未來支持或至少中立( Bahador, 2007:10)

5. 挑戰效應( Challenging Effect )：第三方的干預情形，主要用在干預前，使其他方能夠感受到壓力，進而支持軍事干預行動( Bahador, 2007:11)。

而在外交政策全面化、複雜化以及行為者增加的情況下，決策時很難像以前一樣不經過國會來確認( Krause,1998:157)，甚至有「密室外交」的情況，而比起美國及與英國來說，德國聯邦議會的責任可能較不明確，但是卻更多樣化( Krause, 1998:169)。而「密室外交」在媒體的效應之下，也變成了「公眾外交」或者「媒體外交」，甚至如同聯合國秘書長蓋里曾說過的，CNN 已經成為聯合國安理會的第 16 個成員(Brettschneider, 1998:239)。

## 二、內在因素

影響德國出兵政策的內在因素，依重要性排序如下：

### (一) 戰略文化與歷史因素

在導論的時候本文曾經討論過德國的戰略文化大致上可以分為兩個基本元素，亦即「不再犯錯」與「不再落單」，而在這脈絡底下，才發展出許多有關於文明強權等論述與內涵。在「不再犯錯」的因素下，發展出包括對人道主義的要求、和平主義的色彩、對政治解決優於軍事解決的重視、對民主與共識的強調以及對國際法的尊重等因素，同時並具備了「不再戰爭」與「不再屠殺」等兩個有時候會相互衝突的子因素；而在「不再落單」的因素下，則發展出多邊主義的強調、整合與不習慣擔任單獨領導等角色。

而 Stefan Mair 則將德國出兵的原因劃分為「合法性」與「正當性」兩個因素，而伴隨著合法性與正當性的問題所衍伸的因素則包括；聯合國憲章、對國際和平的威脅、責任、武力是否為最終手段、成功的可能性等；不過，他也提出德國決定出兵時，通常會先考慮是否參加，之後才會考慮合法性的問題，而決定德國是否參加的根本標準，只有參加是否有意義、風險、是否有退出的戰略以及價值與利益等因素(Mair, 2007:11-5)。

從本文的案例分析來看，德國的戰略文化有變與不變。不變動的是「不再落單」這個因素，德國對於多邊主義的強調，可以是說是跨案例存在的。但變動的部分則是戰略文化中，對子因素的強調程度，以及內涵的變動。首先就是從較強調「不再犯錯」因素轉變成較為強調「不再落單」，在相關國內出兵法制的完善之後，原本不在犯錯原則下的不再戰爭與不再屠殺的順位也對調了，從較為強調不再戰爭走向了不再屠殺或不能夠接受人道問題等因素。也因此，也產生了集體記憶的工具化現象，在科索沃案例中，集體記憶被用在避免屠殺這個部分，在阿富汗案例中，主要強調的是避免走自己的路而被孤立，但在伊拉克的案例中，集體記憶則是強調拒絕先制攻擊(Wittlinger & Larose 2007:493)。

## (二) 基本法與憲法法院的解釋

Johannes Gross 認為柏林共和(Berlin Republic)與波昂共和(Bonn Republic)在憲法定義上雖然是一樣的，但是在社會文化與政治上有很大的差距(Buras & Longhurst, 2004: 217)。其實會發生這樣的問題，主要的原因還是相關法令的解禁，從 1994 年的判決之後，德國在憲法沒變的情況下，用判例促使出兵政策的正常化。從本文所分析的相關案例中，更可以看得出來這個因素扮演角色的案例集中在科索沃出兵政策之前，從此之後，德國的出兵政策可以說基本上已經不再陷入出兵是否合法的問題上打轉。

2005 年 3 月所通過的「國會參與部署法案」，更進一步規範了聯邦議會在出兵時的角色，一方面給予境外部署更進一步的合法性，一方面也強調聯邦議會的角色，主張聯邦議會有權拒絕該項部署，而當聯邦議會拒絕時，該項部署必須立即取消(Bundestag, 2004; Jacobs, 2006: 274)。社民黨的 Gernot Erler 曾表示，「國會參與部署法」可以是為是德國限制境外出兵行動的政治文化表現，而紅綠政府所遵循的政策就是和平政策、危機預防及和平鞏固(Plenarprotokoll, 15/146:13636)。

## (三) 國家利益

國家利益自然是影響德國出兵政策的重要因素，誠如施洛德總理在 1999 年 9 月也強調：「誠如我們的鄰國一樣，德國也擁有自己的國家利益」(Buras & Longhurst, 2004: 226)。從相關案例的演變可以看得出來，二戰後德國的主要國家

利益就是獲得完整的主權，也一直朝著符合這個國家利益的方向發展；第一次波灣戰爭期間，德國的主要利益就是促成統一，因此，支票外交成為最符合國家利益的作法；在推動出兵正常化的過程中，德國主要也希望能夠達到在聯合國安理會常任理事國的席次，因此，也必須要更積極的在出兵政策中扮演角色，以展現負責任的態度。而在科索沃與阿富汗等出兵行動，亦是符合德國自己本身的利益，可以避免難民的湧入與恐怖主義對德國的可能威脅。

另外，國際規範的影響也會形成國家利益的一部份(Rathbun, 2004:7)，最明顯的例子就是德國強調在與都庫什的利益也是德國國家利益的一部分，這就是受到國際規範等其他因素所影響的。

而在其他因素的干擾之下，德國在認同與出兵政策上也未必會追求國家利益。如 Erb(2003)便主張，德國的國家認同背後有許多因素，而德國的認同並不是追求國家利益的最大化，而是藉由制度的建立，並促進西方價值(包括對民主的承諾、個人自由與不相信軍事主義等)，只有在符合共同價值且為多邊主義的情況下，德國的合作才會被保證(Erb, 2003:221)。

#### (四) 決策體系與精英的角色

所有的政策都是由精英來促成，菁英自然會扮演重要角色。而政治本身也是一種「協商的現實」(negotiated reality)，由政治領袖間透過相互動員一些與合法性相關的議題，所導致的結果(Lantis, 2002:25)，而如前所述，戰略文化的改變也沒有許多學者所說的如此困難，主要還是菁英的角色，因為真相還是可以被社會建構的(Lantis, 2002:40)。

從本文的相關案例分析可以看出，德國的政治菁英確實是有計畫的在推動出兵正常化，而其中更以總理、外長與國防部長扮演最多的角色。比方說菁英在屠殺發生之時，不斷的透過媒體強調德國不能夠再忍受類似二戰中屠殺猶太人的情況再度發生，成功的促成了戰略文化從不再戰爭移轉至不再屠殺為重心，而菁英的角色，在本文的案例中，更在幾個最主要的案例，也就是盟軍空襲前南斯拉夫(Allied Force)、出兵阿富汗、以及反對出兵伊拉克中扮演非常重要的角色，也就是說，在主要案例中，出兵政策如果要更前進，還是需要主要政治菁英的推動，才能有更進一步的發展。

而在決策體系中，聯邦議會的角色非常重要，之前本文曾經指出一個問題，就是在全球化的過程下，國會角色會不會因為國際規範而有所萎縮，其實可以看得出來，答案是並不會萎縮，德國聯邦議會雖然不會違背國際制度或典則所通過的決議，但是適度的修正或設立底線是可能的。比方說，2002年11月6日，便有許多國會議員提案應該立法界定聯邦議會參與決策出兵案的相關明文規定，其所提出來的理由是根據1994年的判決，聯邦議會對於出兵有權決定，但是在這個部分卻遲未立法，因此主張政府應該立即立法，同時應該要明確界定相關出兵行動的細節<sup>64</sup>，而後也確實促成了國會參與部署法案的推動。

Martina Kolanoski 主張，因為德國在2001年在「持久自由行動」的授權案中，曾提出不信任投票，因此形成了一種默契，就是相關的出兵行動，都需要獲得聯邦議會多數同意，同時，因為國會參與部署法的通過，使得聯盟政府中的不同政黨未必要共同承擔責任，因為國會參與部署法本身就給予聯邦議會否決的權力，只是如果出兵案一旦沒過關，總理可能得面臨辭職的情境。不過，如同左派政黨的 Inge Höger 所說的，聯邦議會否決權力其實只是「理論上的可行」(theoretisch)，事實上還是主要為行政權手上 (Kolanoski, 2010:40-1)。

雖然主要決策仍在行政權上，但行政權也不能為所欲為。在討論伊拉克出兵問題上，包括與施洛德總理同黨的 Ulrich Klose 在接受訪問時都表示，雖然他認為不參加伊拉克出兵行動本身是正確的，但是施洛德總理不與聯邦議會討論的行為與過程是有爭議的(Kolanoski, 2010:37)。因為施洛德總理的作法是沒有在聯邦議會中的委員會好好討論，相反的，而是直接訴諸群眾的民粹作法，亦為他在推動政策時帶來許多阻力。

## (五) 政黨的立場

---

<sup>64</sup> 這些項目包括出兵任務的任務計劃、訓練計劃、運輸計劃、調查團隊與行動、人道救援與自衛能力與行動、後勤計劃、參與多國軍事部隊、戰鬥部隊與常規戰鬥部隊等設計，同時要求國防部長應該先針對細節提案至國會，並經由國會多數同意通過。如果是秘密的行動則由國會召開特別委員會，由秘密投票選出成員在特別委員會中討論等相關細節(Drucksache 15/36)。

Rathbun(2004)提出政黨會因為不同的意識型態立場，在人道干預上面會有不同的政策，同時，政黨贏得選舉的勝利，以實現其政策，而非執行政策以贏得選舉(Rathbun, 2004:8)。政黨就是要贏得選舉，不一定會因為意識型態立場而有不同政策。Anthony Down 便認為，政黨為了贏得選舉而制訂政策，而非為了制訂政策贏得選舉，因此，Kenneth A. Schultz(2001)主張，如果反對黨認為該項出兵政策會失敗，就會採反對的態度，不過，Rathbun(2004)卻主張，贏得選舉只是邊緣角色(Rathbun, 2004:11)。

從本文的案例來看，政黨的角色可以說既重要也不重要，主要在相關案例中，還是扮演配角的角色。雖然說各自政黨有其基本立場，比方說社民黨及綠黨長期以來有反戰的立場，而「基民/基社聯盟」以及自民黨一向較支持出兵，但是到了出兵正常化之後，社民黨與綠黨其實也同意在國際組織決議下出兵，政黨間的差異可以說是縮小了。更而甚者，以伊拉克的案例為例，費雪更曾明確指出政黨政治與德國反對伊拉克出兵與否沒有關連，有關連的只是戰爭與和平的問題、伊拉克是否合作以及是否有足夠的證據證明攻打伊拉克是必要且最終的手段等問題而已(Auswärtiges Amt, 2002f)。

#### (六) 民意

民意在本文的相關案例中，雖然扮演角色，但主要仍是次要角色，或者說是支持者的角色，作為政府施政的支持而已。比方說在第一次波灣戰爭中，雖然反戰，但支持制裁伊拉克、在盟軍空襲前南斯拉夫的案例中，雖然反對派出地面部隊，但卻支持空襲、在「阿富汗國際安全援助部隊」的任務中反對德國參與南部的行動以及在對伊拉克戰爭中強烈的反對等，都對於政治人物的決策上有所影響，但是卻不是直接的影響因素。

德國的民意大致有以下幾個特色:

##### 1. 媒體的政治新聞較少

德國媒體的政治新聞分配情況，以德國新聞社(Deutsche Presse-Agentur,dpa)為例，約有 19%的政治新聞是報導西歐新聞、12%有關於東歐、4%關於中東以及美國及亞洲各佔 6%；在德國兩個最大的公立電視台 ARD 及 ZDF 的新聞上，只有 15-20%是政治類訊息；兩個最受歡迎的私人電視台 RTL 及 SAT.1 則從 1987

年的 11% 是政治類至 1997 年降為只有 5.5%(Brettschneider, 1998:240-1)。

## 2. 民意基本上呼應德國的戰略文化，但菁英的想法與民意仍有落差

從 1950 年代開始，德國的民意就展現幾個特點：(1)明確的支持歐洲整合；(2)明確的支持德國軍隊整合入北約；(3)確信美國對於歐洲所扮演的重要角色(Holst, 1998:252)。

在根據德國基督教年會(Deutscher Evangelischer Kirchentag, DEKT)的一份問卷調查統計中顯示，有九成以上的受訪者認為，如果德國遭受到外部威脅時，德軍仍應該防衛；而在德軍參與維和任務上面，有四分之三的受訪者支持，而且如果該任務是為了確保和平，且被如聯合國等國際組織合法授權的情況下，只有五分之一的民眾仍表達強烈反對的意見。

當然東西德的差異性仍然存在，從數據上顯示，就德軍參與維和任務本身，民眾支持的情況可以說是逐年增加(如下表)，從 1996 年開始，仍有多數民眾同意德軍進行戰鬥任務，不過德國民眾並非無異議的支持，而且德東民眾支持度比德西民眾來的低(Jacobs, 2006:278)。不過根據德國基督教年會於 2005 年的統計，只有 40% 民眾同意德軍參與反恐的行動，而只有 13% 的受訪者支持軍隊應該為國家利益而服務(Jacobs, 2006:279)。

根據 AIK 與 SOWI 的資料，社會結構也影響對於出兵的態度，女性與老人對於出兵行動較持保留的態度，而受過高等教育的人也較反對德軍參與戰鬥任務(Jacobs, 2006:279)。



表 6-3：民眾對於德軍參與維和任務與戰鬥任務支持度表

	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年
德西民眾 (維和/戰鬥任務)	61.1 % /49.5%	77.7 % /56.8%	83.4 % /64.6%	86.7 % /65.5%	83.1 % /64.4%	83.3 % /67.2%
德東民眾 (維和/戰鬥任務)	50.4 % /34.3%	77.8 % /51.4%	77.7 % /52.6%	77.6 % /56.2%	83.3 % /61.4%	81.2 % /58.8%

資料來源：本表參閱 Jacobs(2006:277-278)表格，並由作者整理而成。

2003 年的民調顯示，58%的德國人仍希望在北約的架構下，但是不要直接參與戰鬥任務，只有 27%支持，而在 2003 年 6 月的民調，59%的民眾認為出兵行動仍限制在境內及北約盟邦中，只有 39%民眾認為應該包含北約區域外的危機 (Mauil, 2006:24)。

但是菁英的態度在許多方面卻與民意有很大的差距，比方說在是否支持捷克、匈牙利、波蘭等國家加入歐盟問題上，政治菁英都一致性的支持，但是民眾只有對匈牙利較為支持(74%贊成)，但捷克只有 54%支持，波蘭則只有 54%的支持。

在德國是否扮演更重要的角色上面，有 77%的政治菁英表示德國應該扮演更重要的角色，但是同一時刻卻有 62%的民眾反對；相同的，在德國是否應該參與聯合國的出兵行動問題上，有 72%的菁英表示應該參與，但同時民眾部分卻只有 22%(Holst, 1998:258-9)。

### 3. 對美國的好感急速下降

美國在德國的形象快速下降，1999 年仍有 80%民眾對美國持正面看法，2002 年夏天降至 61%，2003 年春天只剩下 23%，2004 年雖然有提高，但是仍然是負面多於正面；而對於美國反恐行動的支持，也從 2002 年的 70%降到 2004 年的 55%(Forsberg, 2005:221)

在歐洲與美國的選擇之間，1996年還有26%的德國民眾認為德國與美國的相似度比其他西歐國家來的高，但是到了2003年9月只剩下17%，但是對於「你是否喜歡美國人」的提問，仍有62%表達肯定，顯然民眾是把美國政府與美國人分開(Maull, 2006:25)，而1996年時有64%的德國人認為美國是可信賴的伙伴，但到了2003年只剩下28%，而將法國視為可信賴的伙伴的比例則從1996年的23%，提升至2003年的56%，而有82%的民眾認為美國會不顧其他國家，追求自己的利益，但對於北約的存續，仍有85%表達支持(Maull, 2006:25)。

#### 4. 選舉因素為決定民意的影響力是否提升的重點

當伊拉克戰事爆發之際，有50萬人聚集在柏林抗議對伊戰爭，而2003年2月的民調也顯示有72%的德國民眾反對對伊戰爭，甚至有73%的德國人將布希視為是世界和平的最大危險，相對的，海珊只有20%(Martinsen, 2005:96-97)。而一向較支持美國的基民黨領導者梅克爾此時所獲得的民意支持度，甚至比其反對德國介入對伊戰事的友黨基社黨領導人Stoiber來的低。

但是當戰事開始、同時聯邦議會選舉也告一個段落之後，施洛德總理開始改善與美國的關係，誠如學者所說的，戰後新一代的領導人較為務實(Buras & Longhurst, 2004:218-223)，因為沒有選舉的壓力，同時對德國而言，美國仍然是重要的貿易伙伴，因此德國並沒有必要與美國繼續衝突下去。

也就是說，民意、個人因素與財政負擔則只有在有選舉壓力的情況之下才會發生作用。相較之下，降低士兵的風險則是較受重視的因素，受到戰略文化的影響，如果德國可以選擇，將會選擇對其士兵風險最小的任務，但是由於德國的出兵政策仍然有其他因素影響，因此，雖然風險因素是重要的考量因素，也只有在選舉壓力下才會變成考量重點之一。

## 第二節 德國出兵政策的理論面評估

上一節從外在與內在的變項進行分析，本節則綜合分析相關國際關係理論與德國出兵政策的關係，並探討德國出兵政策對於國際關係理論的意義。過去曾有

學者試圖分析各個理論在出兵政策上的解釋力高低<sup>65</sup>，但是本文並不打算這麼做，因為個別國際關係理論的內涵絕對不是簡單的用幾個變項就可以解釋，比方說現實主義亦強調規範、甚至是人性，新自由制度主義也強調規範因素，建構主義的互為主體性，更是難以用類似這些學者所提出來的，由一個簡單的分析方程式來分析各個案例，進而分出理論的解釋力高下。

各理論基本上的差異在於強調的主要變項不同甚至是主觀或客觀的情況不同的差別，不必然就可以分出高下。因此，本文探討其對國際關係理論的意義，主要還是著重在在哪些狀況下，相關國際關係理論可能具有解釋力，而哪些狀況下可能會有盲點。

## 壹、德國出兵政策與現實主義

在導論的時候，我們曾經提到，採取新現實主義的學者會從權力與利益的因素來出發，根據德國在國際結構中所在的位置，德國主要考量的還是國家利益或是否能夠增強權力等問題，如果符合利益並能增強權力，德國應該要考量出兵，且應該接受戰鬥任務，反之則否。但是新古典現實主義則修正相關的看法，認為除了從國際體系因素得到跨文化的通則性特徵之外，還得從特定國家政治人物的主觀認知來檢討，因為這會影響到外交政策是否持續還是改變的立場。

而新古典現實主義的這個部分如何分析，Randall L. Schweller(2004)認為行為者的的偏好決定了其在國際結構下扮演角色的「意願」，而這個偏好當然也受到

<sup>65</sup>具體例子如：Christian Freuding 針對德國相關出兵行動與理論解釋力的整理如下：

理論名稱	新現實主義	自由主義	建構主義
任務名稱			
「執行部隊」	無解釋力	無解釋力	高解釋力
Allied Force/KFOR	中度解釋力	低解釋力	高解釋力
Enduring Freedom	低解釋力	無解釋力	高解釋力
「阿富汗國際安全援助部隊」	無解釋力	高解釋力	高解釋力

本表出自 Freuding(2007:104-5)，由作者進行整理。在其書中，Freuding 的分類為高度、中度、低度與無解釋力四種。

國內環境的影響，而所謂的國內環境更牽涉到該行為者能否扮演角色的「能力」問題，如果國內政治的風險或成本太高，則會影響行為者的偏好(2004:168-9)。他並提出了四個影響的國內因素包括：菁英的共識(elite consensus)、政權的易毀性(government/regime vulnerability)、社會的融合程度(social cohesion)以及菁英的融合(elite cohesion)。

菁英的共識就是對於威脅的內容或回應的政策有無共識，如果對威脅沒有認知或者有認知作法沒共識，又或者對其他作法有共識，就不會採取制衡的政策。而政權的易毀性主要則指的是領導階級是否容易被推翻，較容易者會採取比較限制的作法。社會融合程度則指的是社會是否有合法且可接受的遊戲規則，菁英的融合則指涉中央政府的領導合法性是否有被對立的團體所影響(Schweller, 2004:170-181)。在這四個標準當中，作為民主國家的德國，其實無 Schweller 所說的政權易毀性、社會融合與菁英共識的問題，因為政權的更替已經有民主程序，且中央政府的合法性無庸置疑，因此，探討國內因素的影響時，主要應該以菁英的共識作為分析重點。接下來，我們將結合現實主義的看法，針對本文的相關案例進行分析：

## 一、波灣戰爭

在波灣戰爭時，德國前期提供財政支援，不願意出兵，但在戰後支援掃雷兵的動作，就新現實主義的角度來看，對德國而言，追求統一為當時最符合國家利益的作法，此舉並可增強德國在國際結構中的權力與能力，因此，為了避免統一之路橫生荊棘，引起其他國家的質疑，維持統一前不出兵卻採取「支票外交」的作法是最符合國家利益的。

不過，新現實主義在解釋政治人物為何在波灣戰爭期間一直堅持著所謂的「柯爾信條」，或者對於境外出兵有這麼大的排斥，進而影響到其決策上所附加的政治解決原則、國際責任原則，乃至對於人道主義的堅持等部分較難解釋。因為如果僅從國際體系與結構的角度出發，在德國完成統一之後，應該按照自己在國際結構中佔有的中級強權的位置，改變其出兵的政策，甚至積極出兵。

但是，德國採取的策略仍是適度參與相關出兵行動，這部分如果從「守勢現實主義」的說法，不強調權力的最大化，較強調影響力的增加上來解釋，或者，

也正如由新古典現實主義對於國內決策環境上菁英共識的檢證，當菁英對於不出兵在當時其實是有共識的，雖然包括柯爾總理等人對於中級強權的身分已有認知，但是在作法上菁英之間仍對於限制性出兵仍有共識，菁英之間對於基本法中不允許境外出兵的看法雖有動搖，但共識程度仍強，因此，自然不會選擇新現實主義的方向，這個部分，新古典現實主義的解釋較強。

## 二、索馬利亞出兵行動

在索馬利亞的案例當中，在「聯合國第一次索馬利亞行動」的出兵行動中，德國雖然願意提供運輸的協助，之後並同意派遣非戰鬥部隊，但是基本上還是從事低層次的非戰鬥任務；而在「聯合國第二次索馬利亞行動」中，則協助進行重建的工作，只有在自衛的情況下才能使用軍事物資。整體而言，如果如同第一章所述，該地對德國是沒有太大利益的，那德國就不應該出兵，但是如果是為了增強德國在聯合國的影響力（如爭取常任理事國），那德國就應該要出兵，且從事戰鬥任務，可是德國卻選擇介於其中的非戰鬥任務，因此，如果僅從國際體系或國家利益的角度出發，在這個案例中是不足的。

但是，如果配合政治人物的主觀認知來看，就可以看出限制性出兵政策持續的理由，國際結構決定了作為中級強權的德國出兵的打算，以及對於常任理事國的追求，但是，政治人物的主觀認知仍停留在過去，而所謂的境內防衛的堅持雖然已經突破，但是對於戰鬥任務，菁英之間仍然缺乏共識，又或者說是在不進行戰鬥任務上有所共識，因此自然限制了國家的行為，符合新古典現實主義的說法。

## 三、波士尼亞出兵行動

在這段時間國際體系因為蘇聯的解體而有所改變，且因為兩德統一後、德國國家能力的提升後，德國應該會扮演其「中型強權」的角色(Otte, 2000)；再加上波士尼亞的動亂可能造成的難民問題，更對處於中歐的德國國家利益產生影響。而如果能夠透過出兵增加在相關國際組織的影響力，更是促使德國參與戰鬥任務的重要因素，因此理論上德國不僅應該支持出兵，更會支持參加戰鬥任務。

但在波士尼亞的案例中，不論是在「嚴密監視行動」、「空中預警及控制系統」任務、反應部隊乃至於「執行部隊」等任務中都顯示，如果採取新現實主義

的前提，在波士尼亞地區對德國傳統上有重要利益的情況下，德國似應參與相關出兵行動，並進行戰鬥任務，以解決該地的相關問題，並增加影響力，但其結果卻不然，因此，新現實主義在出兵內涵上的解釋力是較弱的。但相對的，在 Srebrenica 暴行後所採取的旋風式戰機攻擊行動以及之後的「穩定部隊」行動中，德國雖然仍避免採取主動，但已經接受戰鬥任務，因此，僅在這兩個案例中，新現實主義的解釋力相對較強。

從菁英的共識角度來看，在 1994 年憲法法院判決前，甚至連執政聯盟本身對於出兵與否都沒有完全的共識，更不用說是與在野黨是否有共識了，唯一的共識就是先解決憲法有關出兵問題應該處理，而這部份在 1994 年獲得解決。也因此 1995 年的空襲行動，因為人道因素接受了德國參與戰鬥任務，雖然在「執行部隊」任務中還是以非戰鬥任務為主，但是到了「穩定部隊」任務已經是可以接受戰鬥任務了，可以說菁英的共識已經逐步形成，但仍然不足。但是，從菁英共識的演變，確實也可以解釋德國出兵政策的演變，結合新古典現實主義的說法，現實主義在相關案例具有解釋力。

#### 四、科索沃出兵行動

在科索沃的案例中，因為科索沃難民的湧入可能對德國利益有所影響，同時德國同意進行戰鬥任務時，也曾要求在未來科索沃的重建部分，全方面的涉入，這個部分雖曾經引起法國的疑慮，但是從新現實主義的角度來看，德國的介入也促成其掌握相關重要職位，並兩度擔任戰區指揮官的任務，以增加影響力，因此，包括北約的有限空襲行動（ACTORD）、盟軍的的空襲行動（Allied Force）以及重建任務（KFOR）等三個案例當中，德國出兵並進行戰鬥任務，高度符合新現實主義者的假設。

另外則是「鷹眼任務」與「撤出部隊行動」，由於這兩個行動本身就是以查核任務與協助保護觀察員為主，並在模擬的三種情況下，協助解救人員與撤出部隊，因此，與德國本身的利益相符，新現實主義亦有解釋力。

在菁英共識層次上，首先是北約「建立秩序行動」，雖然面臨政黨輪替，但是菁英間對於以軍事力量作為政治解決的後盾之作法是有共識的，雖然民社黨仍然反對，但是畢竟只是少數。這樣的現象也同樣發生在「鷹眼任務」、「撤出部隊

行動」以及「科索沃國際安全援助部隊」等任務上，菁英共識較為分歧的是在盟軍空襲行動（Allied Force），雖然德國只有 4 架戰鬥機參與任務，但包括執政聯盟內部的菁英都對行動產生質疑，雖然贊成者仍為多數，但是按照之前的說法，如果菁英之間雖然對威脅有任制但對作法缺乏共識，不容易做出制衡的舉動，但在這部份新古典現實主義的解釋是不完全的。

綜合言之，從體系層次與國家利益的角度解釋德國在科索沃的出兵是具有解釋力的，如果配合菁英共識層次的看法來解釋科索沃的出兵政策，雖然會較為完整，但是其實不用考慮，亦可以得到相同的結論。

## 五、阿富汗出兵行動

而在阿富汗的案例中，德國亦擔心類似恐怖攻擊在德國境內發生，同時，德國在「持久自由行動」初期及「阿富汗國際安全援助部隊」任務當中也都有機會並實際擔任領導者的角色，所以理論上德國出兵並進行戰鬥任務，新現實主義具有高度的解釋力。

不過，德國在「持久自由行動」的出兵主要是間接的支持，並沒有介入中東地區，而在「阿富汗國際安全援助部隊」的出兵主要仍然侷限在較為安全的北邊地區，與實際的戰鬥任務有所差距，因此，新現實主義在這個部分的解釋力較不充分。2007 年各國要求德國配合南部地區的戰鬥任務時，雖然德國延長了該項出兵任務的延長案，但是德國仍然限縮在非戰鬥任務，亦不符合新現實主義者的期待。而從近年聯邦議會授權的「持久自由行動」延長案來看，由於此行動主要由美國領導，且德國目前所扮演的角色較低，按照新現實主義者的說法，理論上德國應該會傾向不出兵，不過最後在執政聯盟的推動之下，聯邦議會還是對「持久自由行動」延長授權，也不符合新現實主義者的期待。

從菁英的共識層次來看，如前所述，在這段期間菁英對於出兵的共識程度是高的，雖然還是盡量避免風險，但是已經具備「以戰止戰」的共識。首先是在一開始「持久自由行動」對阿富汗進行的反恐行動上，雖然執政黨提出信任投票，但是反對黨認為根本不需要，因為他們對於參與行動的作法並無反對。在「阿富汗國際安全援助部隊」任務中，在前幾次的授權中也是具有高度共識，一直到了第三次延長案時，對於是否要擴大到 **Kunduz** 區域才開始有所爭議，而原先支持

的自民黨則開始反對提案，甚至基社黨亦有議員表示不需要擴大，不過在基民黨仍支持的情況之下，菁英之間雖然增加了反對的人數，但是共識程度仍強（531 票贊成、57 票反對）。

而在「持久自由行動」上面，因為各黨菁英對於反恐行動都感到重要，具有高度的共識，雖然後期的發展已經與一開始有所差異，同時，德國的角色也逐年遞減，但是在高度共識下，對「持久自由行動」延長授權，也是具有解釋力。

綜合言之，從體系層次與國家利益的角度解釋德國的阿富汗政策是具有解釋力的，只是在出兵的實質內容上，仍須考量菁英對該出兵行動的共識程度，如果共識程度高，還是會採取制衡的作法，而且德國的政治菁英在戰鬥任務的接受上已有共識，只是對於德國仍避免風險的作法，主要還是受到戰略文化因素等影響，進而形成菁英間另外一種共識，也影響著在出兵上的參與程度。

## 六、伊拉克戰爭出兵行動

在伊拉克的案例上，新現實主義可以解釋德國不參與對伊戰事，但是卻無法完全解釋為何德國仍同意派遣人員與飛彈至土耳其與以色列。由於對伊戰爭對德國來說並沒有太大的利益，反而在美國布希總統採取單邊主義的作法下，德國若採取較具自主性的政策似乎比跟隨美國來說更為有利。不過，因為施洛德總理的作法並沒有辦法獲得所有歐洲國家的支持，反而使德國陷入孤立的情況，為了要維持權力的平衡，只好與法國、俄國合作，以避免進一步被孤立，但是與美國的關係以及北約的角色仍為德國外交政策重要的一環，也使得德國的立場看似堅定，實際上卻仍搖擺不定。

舉例來說，德國確實有機會能夠在北約杯葛相關動武的決議，比方說威脅或退出軍事計畫的決策核心或拒絕提供武器與人員等，都是德國可以表達其自主性的作法；不過，這些行動並未發生，最後對伊動武的決議在沒有刪除任何原始計畫與計畫優先項目的情況下通過(Martinsen, 2005:100)，也就是說，在這個案例上，新現實主義並沒有辦法完全解釋。

從菁英共識程度來看，德國執政黨與在野黨的共識是弱的，「基民/基社聯盟」曾經在戰爭發生前提案要求政府與美國站在同一陣線被否決，而在戰事開始後，反對黨仍批評執政黨將德國帶向孤立主義。只有在伊拉克重建的問題上，各黨之



間才具備較高的共識，認為應該由聯合國扮演角色，且德國作為歐洲的大國，不僅應該參與，更可以扮演領導者的角色。

因此，從菁英共識的角度來看，菁英雖然對於美國的單邊主義所可能產生的危險有所共識，但是在作法上卻明顯分歧，理論上不會採取制衡美國的作法，但是很明顯施洛德總理並沒有採納新古典現實主義的模式，而是採取如同 Waltz 所說的，當權力不平衡時，會產生回復平衡的動能，因此德國結合其他強權制衡超強。但到了最後，卻產生如同 William C. Wohlforth(1999)所說的，要制衡權力超強的美國並不是一件容易的事情，最後大多數的國家都會從各自的角度思考安全而非國際整體，除非自身安全受到威脅，實在沒有必要去挑戰超強(鄭端耀，2011：74)。如果從這個角度來解釋德國的擺盪作為，現實主義仍然是有解釋力的，德國確實是想要扮演制衡者的角色，但是雖有意願但缺乏足夠的能力，一方面是其作法除了法國等國外，也沒有獲得其他歐洲國家的支持，另一方面國內菁英也缺乏共識，最後還是採取放棄制衡超強的作法。

## 貳、德國出兵政策與新制度主義

新制度主義強調制度與典則對德國出兵行動的約束力，也就是說，如果說在國際制度或典則的要求之下，德國基本上會遵循相關決議或制度。從這個角度我們來檢證以上的一些案例：

### 一、波灣戰爭出兵行動

在波灣戰爭中，由於出兵行動具備聯合國安理會相關決議，具有制度的約束力，不過當時德國面臨統一時刻，無暇去理會與統一無關或甚至有影響的事務，因此還是採取「支票外交」的作法，但是制度對德國的影響力仍然存在，德國同意與北約共同派兵至土耳其，並且在波灣戰爭之後，參與相關掃雷等工作，可以看得出來在這個階段，制度雖然有影響力，但是並非高度影響力。

### 二、索馬利亞出兵行動

在索馬利亞的兩次出兵行動中，都是在聯合國安理會的決議下，決定成立聯合國部隊以協助停火、人道救援及重建等相關工作，但是從當時德國聯邦議會中

的相關記錄來看，德國內部面臨出兵的合憲性等問題，因此，只能部分的執行國際制度的相關規範，因此新制度主義在這兩個案例的解釋力上只能算是中等。

### 三、 波士尼亞出兵行動

從新制度主義的前提來看，我們要看的是相關出兵的制度或國際典則是否完備，如果已經完備並具備正當性，則德國會傾向出兵。從波士尼亞的案例來看，首先是 Operation Sharp Guard、「空中預警及控制系統」及「執行部隊」三個案例，雖然在聯合國的授權情況下，參與出兵任務符合制度的期待，但是德國仍然避免參與直接的戰鬥任務，因此新制度主義雖有解釋力，但並非完全的解釋力。

而當 1994 年北約要求德國貢獻旋風式戰機時，但是由於德國認為該要求並沒有經過北約理事會的正式討論，所以僅將類似出兵的要求視為「非正式的要求」，而政府的回應也只是表示「知悉」而已(Zehfuss, 2002: 73)，在缺乏正式的制度性要求時，德國拒絕出兵亦符合新制度主義者的預期。

在 1995 年的攻擊行動以及「穩定部隊」案例中，在聯合國的決議下，德國參與出兵且進行戰鬥任務，符合制度對於國家的影響力，在這兩個案例中，強調國際制度影響力的新制度主義，有高度的解釋力。

### 四、 科索沃出兵行動

首先是科索沃的案例，由於包括鷹眼行動及「科索沃國際安全援助部隊」等行動都具有國際組織的授權，因此德國出兵並且進行戰鬥任務，如果用新制度主義理論強調制度對國家的影響力來檢證，是具備高度的解釋力的。但是新制度主義較無法解釋的是盟軍的空襲行動，在北約「建立秩序行動中，聯合國安理會的 1160 號決議與 1199 號決議只有提到科索沃情勢的惡化對於區域的和平穩定有所影響，並沒有實際授權北約進行行動，但是在德國聯邦議會的紀錄中可以看出，相關政治人物將其解釋成行動具備正當性，而授權出兵，並進行戰鬥任務。

一樣的情況發生在盟軍的空襲行動(Allied Force)中，如前面章節所述，本次出兵政策最大的爭議在於空襲行動不具備防衛性質，且沒有明確的安理會授權，在正當性上較為薄弱，如果按照新制度主義的說法，在不具備安理會決議時，而僅在北約的要求下，德國應該會傾向於支援卻不出兵，或者僅採取非戰鬥任務；

可是事實上德國不僅出兵，還從事戰鬥性任務，因此制度因素在這個空襲行動上的解釋較不充分。

## 五、 阿富汗出兵行動

從新制度主義的角度出發，反恐行動本身具有正當性，並有北約的授權，因此德國理論上應該參與出兵行動，而在「阿富汗國際安全援助部隊」任務上，由於具備聯合國及北約等國際組織的授權，且相關的維和典則已經漸趨成熟，所以德國參與戰鬥任務亦是符合預期的。不過，由於德國長期強調非對抗性的戰略文化，因此德國仍然避免參與直接的戰鬥任務，特別是地面戰爭，因此，德國採取避免衝突的出兵政策，而不是與其他國家一樣，參與戰鬥任務，因此不論是在「持久自由行動」還是在「阿富汗國際安全援助部隊」行動中，新制度主義的解釋力只能算是中等。

## 六、 伊拉克出兵行動

從新制度主義的角度來看，由於美國出兵本身既沒有明確聯合國的授權，也沒有具體的戰後重建計畫，因此在合法性與正當性上都是有缺陷的，在缺乏正當性的情況下，按照新制度主義者的邏輯，德國不出兵卻在北約的要求之下提供武器符合理論預期，但是德國強調「即便 UN 通過出兵案也不出兵」的說法(Erb, 2003:205)，卻是與新制度主義者強調制度的影響力說法背道而馳，使新制度主義在解釋上亦不夠充分，不過因為實際上這樣的情況並沒有發生。

事實上，亦有學者認為德國拒絕出兵本身可能僅為選舉花招。畢竟從 2002 年 8 月開始，伊拉克的議題明顯在民調上讓施洛德解決在選舉過程中民調落後的問題；也導致在 8 月 25 日的辯論中，其對手 Stoiber 甚至控訴施洛德利用伊拉克議題作為選舉的策略(Erb, 2003:205)，然而，不論是否是選舉策略，施洛德確實因此再次贏得選舉。因此就結果而論，新制度主義在這個案例還是具有高度解釋力。

本文認為，德國戰略文化中強調非對抗與追求共識等因素，確實仍然深植一般民眾內心，因此，為了要取信於民眾以在選舉中獲利，施洛德總理強調其不參

與戰事的決心，但是當北約決定參與提供武器時，國際制度的影響力還是存在，施洛德總理也開始改口德國不會違背北約的規定。因此，有學者主張德國在這個案例中成功的平衡了其戰略文化的相關要素，平衡了國際制度與戰略文化中的多邊主義，使這兩個因素在德國出兵政策上扮演重要角色(Buras & Longhurst, 2004:231)。

### 參、德國出兵政策與建構主義

如同導論時我們所提到的，建構主義認為德國的出兵政策會受到國際與社會規範的同時影響，而國際規範上強調的是合法性，也就是是否符合國際法或相關規約，在社會規範的部分則主要是文化與歷史因素，也就是之前所提到的戰略文化等因素。而國際規範會影響社會規範，反之亦然。此外，建構主義很重要的內涵之一，在身份(identity)、利益及觀念，德國自己定位為中級強權，因而有符合自己的利益界定以及對事件的觀念，所以，主觀的定位、利益與觀念也都可以解釋德國出兵政策。同時，建構主義中有關共享知識、物質資源及實踐也會影響德國的決策過程(蔡政文，2011:14)。

在出兵行動的決策上，德國的主觀定位就是作為一個限制性的中級強權，並遵守國際規範。而在互為主體性的部份，當出兵行動符合國際規範，特別是具備合法性，且不違背社會規範時，德國傾向出兵，並可接受戰鬥任務；當國際規範與社會規範發生衝突時，若符合國際規範，德國仍會出兵，但拒絕參與戰鬥任務；但若該行動與國際規範相違背，則德國會拒絕出兵。

#### 一、波灣戰爭的出兵行動

從建構主義的前提來檢證，如前所述，由於德國的主觀定位是遵守國際法的文明強權，由於該行動符合國際法，具備合法性，因此在符合國際規範的情況下，德國應該會參與出兵行動。不過在社會規範上面的主觀定位上則有問題，因為相關的憲政問題還沒有被解決，因此出兵伊拉克並不符合社會規範，在這個情況之下，德國採取資助軍費而不出兵的作法，是符合建構主義的期待的。但是，伊拉

克攻擊以色列的行動與過去的歷史記憶相連結，雖然相關法規尚未健全，在戰後派出非戰鬥任務的掃雷兵是國際規範與社會規範相符合的結果。

## 二、索馬利亞的出兵行動

從建構主義角度出發，一樣要從德國在國際規範上與國內規範上的主觀定位來看待，在國際規範上，由於「聯合國第一次索馬利亞行動」及「第二次索馬利亞行動」都具備聯合國安理會決議，因此是符合德國在國際規範的期待，但是在社會規範上，雖然人道情況符合其長期的戰略文化與歷史因素，但是「不再戰爭」的因素在這個階段仍具備很大的影響力，更不用說還有內部憲法的合憲性問題，因此在國際規範與社會規範無法相符合的情況下，按照本文所提出的建構主義邏輯，德國雖然會出兵，但是會採取非戰鬥任務，而事實上的結果亦符合，因此，在這兩個案例中，建構主義具有高度的解釋力。

## 三、波士尼亞的出兵行動

從建構主義角度來檢證，我們同樣要觀察國際規範與國內規範的互為主體性的問題，不過，由於相關出兵案例都具備來自聯合國與北約決議的合法性，也就是說相關案例是符合國際規範的，雖然社會規範仍在轉變之中，但是如果按照本文前提，德國還是會出兵，至於是否會進行戰鬥任務，仍須看社會規範的部分，接下來我們則看社會規範的部分。

影響德國出兵政策的社會規範，依照本文的前提來看，主要為「西方價值」與「歷史記憶」，而因為波士尼亞地區為以前納粹德國曾經佔領的地區，在歷史記憶的影響上，德國會傾向非戰鬥任務。也就是說，在 Operation Sharp Guard、「空中預警及控制系統」兩案例中，德國採取非戰鬥任務的出兵政策的結果，建構主義是有高度解釋力的。不過，當塞爾維亞軍隊的暴行被揭露時，牽動了「保障人權與民主價值」的「西方價值」與戰略文化中「不再犯錯」的歷史記憶，因此德國同意旋風式戰機進行戰鬥任務亦符合預期。

不過，建構主義在「執行部隊」與「穩定部隊」的解釋上則出現矛盾的問題，由於此兩項任務主要都是為了確保民主選舉與條約被遵守的任務，因此，在符合保障民主人權的社會規範下，德國應該不會拒絕參與戰鬥任務，不過從結果可以

看的出來，德國在「執行部隊」任務仍然維持人道救援的角色，在「穩定部隊」則接受戰鬥任務，據此，本文認為建構主義在解釋「執行部隊」上並不完全。不過，亦有學者強調此段時間德國的戰略文化正面臨改變，他強調德國在波士尼亞的出兵政策上面確實跨越了許多障礙，包括願意出兵、接受士兵傷亡與可能造成對手傷亡等，同時，武力作為最終手段的訴求已經改變（Breuer, 2006:211），因此，如果從這個角度出發，「執行部隊」在社會規範尚未完全改變成接受出兵之前，從事非戰鬥任務也是符合期待。

#### 四、科索沃的出兵行動

首先在北約「建立秩序行動及科索沃「盟軍空襲行動」二案就都面臨適用上的疑義。在國際規範上面，由於空襲行動本身有合法性上的爭議，加上塞爾維亞軍隊是在北約進行空襲行動之後才進行種族清洗的暴行，姑且不論國際規範與德國社會規範的互為主體性問題，作為遵守國際規範的中級強權之認知來看，在國際規範有爭議的情況下，德國應該傾向不出兵，但事實上還是出兵了，顯見規範因素在解釋這兩個案例的出兵政策上是不足的。

另外，在鷹眼任務、撤出部隊行動以及「科索沃國際安全援助部隊」的案例中，由於出兵政策並沒有違背國際規範，因此，德國參與出兵是符合預期的，同時，因為鷹眼任務等主要協助查核、撤出部隊行動主要是進行人道的撤離，而「科索沃國際安全援助部隊」的主要任務是協助科索沃重建民主、法治與市場經濟等（Karadjis, 2005:127），加上 1994 年憲法法院的判決提供了出兵的合法性，因此，在國際規範與社會規範相符合的情況之下，德國在「科索沃國際安全援助部隊」任務中接受戰鬥任務符合建構主義者之期待。

值得一提的是社會規範方面，Sebastian Harnisch 認為此次的出兵政策仍然符合德國的一些傳統價值：包括「不落單」(never alone)與關心東南歐穩定及歐洲與國際制度的可信度與效度等，他認為這些價值不僅僅是被新的紅綠政府所傳承，而且也是深植在政治階層及選民的心中(Harnisch, 2001:117-118)；執政的社民黨更將此價值與科索沃的出兵問題作為在歐洲議會訴求選民的選舉主軸，施洛德強調：

「特別是因為我們德國人過去所犯的罪，我們沒有辦法袖手旁觀，並用不同的藉口來接受大規模違反人權的情況，因為這樣子節制的態度，已經在我們的歷史上造成影響」(Erb, 2003:171)。

施洛德總理強調這次的出兵政策並不只是德國使用武力的問題，而是德國在北約及歐安組織的參與行動(Erb, 2003:171)，也顯現了德國社會規範與戰略文化中對於多邊主義的重視。

## 五、阿富汗的出兵行動

從建構主義的角度來看，作為認知自己為遵守國際規範的中級強權之德國，參與「阿富汗國際安全援助部隊」的任務符合國際規範，因此德國會參與行動，但是在社會規範方面，雖然如前所述，已經有學者主張德國在歷經幾次出兵行動後，相關的文化已經改變，變成可以接受出兵；但是，如果按照這樣的說法，理論上德國應該可以同意參與戰鬥任務，不過，德國卻採取自我設限的參與，並不完全符合相關學者的主張。本文認為，雖然德國已經可以接受出兵，但是仍然受到相關社會規範，如「不再戰爭」與「不再犯錯」等因素的影響，只是過去「不再戰爭」的因素重於「不再犯錯」，而現在則是「不再犯錯」等人道因素重於「不再戰爭」，但是若沒有嚴重的人道問題，德國還是會受到「不再戰爭」的文化因素影響，而採取較為限縮的出兵態度。據此來看，在「阿富汗國際安全援助部隊」的案例上，雖有人道問題，但是畢竟沒有大規模的屠殺等事件，因此「不再戰爭」的社會規範仍然會影響著出兵政策的決策，在國際規範與社會規範無法完全符合的情況下，德國會採取出兵但是較為限制的行動，而在這個案例上面，建構主義的解釋力是高的。

在「持久自由行動」上面，雖然「持久自由行動」本身並沒違背國際規範，但在社會規範上也沒有辦法完全符合德國的要求，包括所謂的「西方價值」中有關保護民主人權與符合德國本身歷史記憶等，因此，按照本文所提出的建構主義前提，德國應該會採取非戰鬥任務，在這部分，建構主義的解釋力也是高的。而「持久自由行動」案例中，主要針對的是恐怖主義的行動，相關人道等影響因素更少，這也是為什麼「持久自由行動」在聯邦議會歷次授權延長的過程中，總是比「阿富汗國際安全援助部隊」受到的阻力大很多的原因之一，而從本文的假設

來看，在符合國際規範卻與社會規範有些許衝突的情況下，德國將會繼續維持低層次的參與，這也符合現狀發展的情形。

## 六、伊拉克的出兵行動

從建構主義的角度出發，由於美國出兵具有正當性的問題，在國際規範上的適用有問題的情況下，德國是不會參與出兵的。另外，因為美國的單邊主義、拒絕等待進一步的政治解決途徑等獨斷的行動，加上攻打伊拉克本身與保障人權又無直接關係，違反德國的社會規範，因此，按照本文的前提，德國採取不出兵的方式是符合建構主義者的期待。

不過，北約的參與為德國提供了派遣相關人員及武器支援土耳其的國際規範來源，並且因為社會規範不符的原因，德國一再強調如果土耳其參與戰事，德國將撤離所有人員，因此在這個部分建構主義是有部分解釋力的，但是因為整體行動仍然未獲得安理會的授權，在國際規範有爭議的情況下，德國的參與仍不完全符合建構主義者的期待。

以下則針對上述有關出兵政策與相關國際關係理論的優缺點製表如下。



表 6-4：出兵政策與相關國際關係理論的優缺點

案例	新現實主義優缺點	新古典現實主義優缺點	採新制度主義優缺點	建構主義優缺點
波灣戰爭出兵政策	體系層次解釋不出兵原因，但德國並未追求權力最大化。	透過體系層次解釋不出兵，同時因菁英缺乏出兵共識，或對不出兵有共識，影響其作法。	突出了國際制度的影響力，但並未完全照制度要求走。	符合國際規範，具備合法性，與德國角色認知相符，但與社會規範衝突，相關的憲政問題還沒有被解決，因此資助而不出兵，符合建構主義的期待。
索馬利亞出兵政策	體系層次解釋德國為了增加影響力而出兵，但解釋非戰鬥任務較弱。	體系層次解釋出兵，同時因為菁英缺乏對戰鬥任務的共識，而影響出兵程度。	出兵行動中皆具備聯合國安理會的決議下，德國也因此出兵，但德國內部面臨出兵的合憲性等問題，只有部分的執行國際制度的相關規範。	符合國際規範並與角色認知相符，但與社會規範及觀念衝突，因此影響出兵程度。

案例	新現實主義優缺點	新古典現實主義優缺點	採新制度主義優缺點	建構主義優缺點
波士尼亞出兵政策	體系層次解釋德國出兵，但是在從非戰鬥到戰鬥任務的解釋力弱。	體系層次解釋德國出兵，從菁英共識層次解釋為何1994年憲法法院判決後，逐步接受戰鬥任務。	Operation Sharp Guard、「空中預警及控制系統」及「執行部隊」三個案例，雖然在聯合國的授權情況下，但是仍避免戰鬥任務，解釋力有所限制。而在1995年的攻擊行動以及「穩定部隊」案例中，有高度的解釋力。	符合角色認知，在 Operation Sharp Guard、「空中預警及控制系統」、「穩定部隊」兩案例中亦符合社會規範，不過「執行部隊」上因社會規範仍在發展，而有所矛盾。
科索沃出兵政策	從體系層次與國家利益角度具有解釋力。	從體系層次與國家利益角度具有解釋力。配合菁英共識的探討，也有助於了解對任務內涵的接受度，但在盟軍空襲行動上，菁英在作法上缺乏共識，仍然採取戰鬥任務，似有不足。	鷹眼行動及「科索沃國際安全援助部隊」等行動都具有國際組織的授權，因此德國出兵並且進行戰鬥任務，具備高度的解釋力的。但北約「建立秩序行動」及盟軍的空襲行動(Allied Force)中，沒有明確的安理會授權，解釋較不充分。	在北約「建立秩序行動及科索沃「盟軍空襲行動」二案就都面臨適用上的疑義，而在鷹眼任務、撤出部隊行動以及「科索沃國際安全援助部隊」的案例中，符合預期的。

案例	新現實主義優缺點	新古典現實主義優缺點	採新制度主義優缺點	建構主義優缺點
阿富汗出兵政策	從體系層次及國家利益層次具有解釋力，但在「持久自由行動」後期較無明顯國家利益時，為何還出兵上，以及為何逃避風險區上的解釋仍有限制。	從體系及國家利益層次解釋出兵之意願，而在能力上則牽涉到菁英間的共識，因此雖願意進行戰鬥任務，仍避免風險。	「持久自由行動」、「阿富汗國際安全援助部隊」有聯合國及北約的授權，因此德國理論上應該參與出兵行動，具有解釋力。但避免參與直接的戰鬥任務，影響解釋力。	符合國際規範與外在角色認知卻與社會規範與內在角色期待有些許衝突的情況下，德國將會繼續維持低層次與限制性的參與。
伊拉克出兵政策	體系層次與利益解釋不出兵，並採取權力平衡政策制衡美國單邊主義，但在為何沒有在國際組織內部杯葛美國仍有限制。	體系層次解釋不出兵，但在德國為何在缺乏菁英共識下，仍制衡美國的作法有所限制，不過在長期解釋德國態度上又擺盪回不與超強的美國對抗上，又具有解釋能力。	由於沒有明確聯合國的授權，德國不出兵卻在北約的要求之下提供武器符合理論預期。	不符國際規範，不出兵符合作為遵守國際法的中級強權之角色界定，但支援土耳其的解釋上則有所限制。

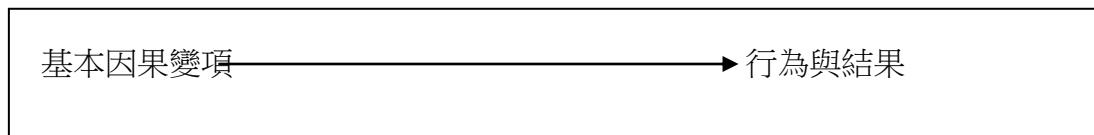
## 肆、德國出兵政策對國際關係理論的意義

國際關係理論在解釋德國出兵政策上面，都在不同案例上扮演不同的解釋力，但也有限制。而其中似以新古典現實主義在多數案例上有較多的解釋力，不過也存在限制。

現實主義展現了從體系層次來觀察德國出兵政策的優點，對於作為中級強權的德國在出兵政策的決定，配合著國家利益的因素以及新古典現實主義所說的菁英共識等因素，深化及廣化了現實主義在出兵政策上面的解釋能力。

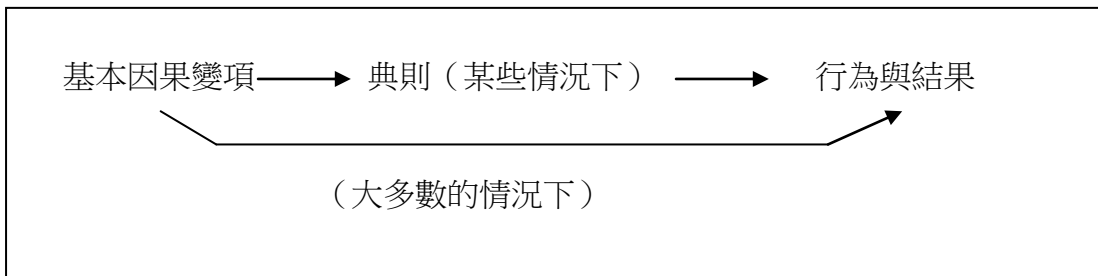
新制度主義則展現制度在大多數的情況下都會對國家產生影響力的情況。如同 Keohane 在 *After Hegemony* 一書當中所提到的，國際制度或典則並不是一種新秩序，而是補充目前國際社會的遊戲規則而已（Keohane, 1984: 63）。而目前國際社會的遊戲規則，基本上還是以強調國家利益與權力最大化的現實主義為各國行為的基本準則，因此，在國際典則尚未建立之前，國家利益與權力會影響國家的行為，而國家行為則進一步的影響國際典則的建立（如圖 6-1），但是等到特定問題範疇的國際典則建立之後，從總體系到次體系的上下層級關係也經過進一步的界定，而大的權力結構模式就可以透過運用高度密集的計量方法來評估權力資源，並且與各問題範疇分解出來的權力結構模式中之權力資源相比較，在某些情況之下，就會反過來影響國家的行為與國際事務的結果，而所謂的「某些情況」，就必須要看典則的有效性以及被遵守的程度，而決定其範圍（如圖 6-2），也就是說，國際制度或典則的概念除了修改了現實主義對於權力資源具有相同影響力的看法（蔡政文，1997：79-80），也會進一步的影響國家行為。

圖 6-1：一般國際事務的解決方式



資料來源：Stephen D. Kranser, 1983, *International Regimes*, pp. 6-7

圖 6-2：國際典則建立之後國際事務的解決方式



資料來源：Stephen D. Krasner, 1983, *International Regimes*, pp. 8-9

而建構主義也在許多案例看起來有高度的解釋力，但建構主義者強調從國際規範到社會規範的吻合，雖然變項較多、亦似乎較具解釋力，但不免因為變項過多，而可能淪為後見之明。

另外，有學者認為現實主義與新制度主義較不注重規範及價值在外交政策利益形成過程中的影響力(Harnisch, 2001:43)，不過新制度主義中的國際典則理論卻是有強調規範、規則等對於決策的影響力，如 Stephen D. Krasner 對國際典則的定義，他認為國際典則是：「成員之間在特定議題上，以一套原則（principle）、規範（norms）、規則（rules）和決策程序（decision-making procedure）所建立的共識（converge of expectation）」（Krasner, 1983: 2-3）。這個部分可能會跟建構主義所談的規範有所重疊，不過建構主義者更強調國際規範與社會規範的互為主體性。

而新古典現實主義從體系的層次出發，探討外環境對於一個國家的影響，同時，根據個別國家的內在因素，除了探討國家作為國際結構下的行為者，究竟有無意願與需要來扮演其適當的角色外，更從國內的政治環境，也就是菁英的共識與認知的情況，探討行為者是否有能力扮演其適當的角色，而所謂的規範與價值，更是影響菁英認知的一個重要因素。這樣的作法，除了可以探討國際體系對於行為者的通則性影響外，更可以適當的探討個別行為者的中介變項因素，對於國際關係理論中現實主義的發展，不啻為一種方向。

不過在實際分析上，本文發現規範的概念是否可以如同現實主義者的權力與利益因素以及新制度主義的制度因素來的清楚，以方便解釋相關案例，也是會有

問題，同時，所謂的互為主體性，在實際分析上，雖然本文的作法是將國際規範與社會規範分開處理，並探討其互為主體性，並在許多案例中，證明其解釋力，但如前所述，亦不免有後見之明的可能性。同時，當新古典現實主義亦探討菁英的共識與認知問題，以及新制度主義亦談到規範層次的問題時，三者之間的差異，除了本體論的部份之外，在探討德國出兵政策的結果上，並沒有太大。

另外，值得補充的是，規範與規則是一般比較容易混淆的兩個概念，雖然兩者都是對行為上所做的限制，但是所指涉的範圍還是不同，規範還是認知層次的問題，而規則則是非常明確的條文規定。用一般協定的架構來說明，就可以很明確的清楚原則、規則與規範的差異性了。一般協定的構成，在本文之前都會有關於立法緣由的敘述，而這段敘述通常會說明會員國間所採取的基本信念與成立此協定之原因，而這個信念部份就是原則的敘述；接下來會針對定義以及一般的權利義務作規定，就建立了規範；各條之間，會對會員國同意與不同意的行為明確界定，也就是所謂的規則。相關的國內立法亦是如此，而在德國的出兵問題上，1994年的判決就是確實的將相關規範轉變成規則的作用。

而政策決定者在決定出兵與否的議題上面，也會挑戰規範及原則的效度及合法性(Harnisch, 2001:44-45)，產生調整與學習的過程。因為外交決定在民主國家中，是多元決策過程的結果，以科索沃事件為例，如果是理型的文明強權應該會要求安理會的授權，另外決策過程中還要考慮到國內的壓力(Harnisch, 2001:46)。

整體而言，如同本段一開始所說，國際關係理論在分析德國的出兵政策上其實是各擅勝場，也因此才会有本文一開始文獻分析所呈現的各派爭鳴的狀況，同時，不同的理論都各自認為自己對於德國出兵政策仍有高度的解釋能力。這也顯示一個情形就是在統一後的德國出兵政策確實是處於一個變動的學習過程，必須要回應整個外在環境國際結構的變化、國際組織的要求，同時還得兼顧內在環境中的戰略文化、規範，甚至是民意、選舉等因素，不過，綜合我們在各個案例中所列出來的原則與模式，主要的決策過程除了行政部門的決議之外，對德國而言，還有一個很重要的過程就是在聯邦議會的辯論，是否能夠形成共識，也就是新古典現實主義所說的菁英共識的部份，對於德國出兵政策的內涵與發展有很大的關聯。

### 第三節 展望

在第一節的部分，我們探討過影響德國出兵政策的外在因素，依據重要性的順序，分別是國際組織、盟邦、被干預國的國內情勢及其與德國的關係以及國際輿論；而在內在因素上面，依據重要性排序，分別為戰略文化、基本法與憲法法院解釋、國家利益、決策體系與菁英、政黨立場以及民意。

展望未來，大致上仍然與此相符，德國的決策者雖然必須要回應國際環境對德國參與的期待，但是仍然必須要考量到國內規範的問題，因此相關的出兵政策在進步上仍較為緩慢 (Baumann, 2001:176)。從 2006 年的德國安全政策白皮書我們也可以看到這樣的說法：「德國安全政策的目標是基於與聯合國、歐盟、北約與歐安組織的基礎上」(Federal Ministry of Defence, 2006:6-8)；對德國而言，遵守相關國際組織的決議與規定是最重要的考量

不過在全球金融危機與歐債危機下，從過去的經驗上來看，經濟問題會更進一步的影響德國在出兵政策的決策與範圍。從過去的例子來看，Mauil(2006)便認為，其他國家基本上已經能夠接受德國在國際問題上扮演角色，但是因為德國本身的經濟問題，使其無法扮演其他國家所期待的角色(Mauil, 2006:42)。

紅綠聯盟政府時期的外長費雪也曾指出所謂德國部署軍隊的限制，是要看可運用的物資與能力而定，也要看政治上是否有需要而定，但也很難論定未來哪裡會有部署的需要，他承認就在 2000 年左右，他也很難預測德國將會有超過 2000 人部署在阿富汗，也無法預期歐盟會在 2003 年獨力承擔在剛果的任務 (Auswärtiges Amt, 2003b)。

而對於部署的標準，德國有幾個參考重點：第一、歐洲未來將會確保自身的安全，並包括歐洲邊緣地區，但是美國的軍事協助仍是相當重要的；第二、對於歐洲的戰略鄰邦也要有所貢獻，包括在近東、中東甚至是中亞的參與，乃至於非洲，因為這些地方發生衝突，仍會直接影響歐洲，但是相關的貢獻不能夠只是軍事層面，仍需要其他層面，如經濟層面；第三、要在現有的資源下，對聯合國體系及盟邦做出貢獻，因此當討論到利益時，不能只有以國家層次來考量。德國的

核心國家利益就是歐洲，雖然在不同的傳統之下，英國與法國比較會從國家的層次來思考利益，但他們也越來越以歐洲為思考中心(Auswärtiges Amt, 2003b)。

對於北約與歐盟的角色，費雪認為北約是重要的聯盟，但是歐盟卻不僅僅是聯盟，而是包括政治、經濟、軍事與外交的整合，在歐盟的任務當中，作為三大國之一的德國，其貢獻相當重要，但是在北約中，主要的影響因素仍為美國。隨著歐洲擴大的過程，新的緊張是不可避免的，但是現在歐盟與北約的合作已經是稀鬆平常的事情了，因此，過去對於歐洲整合的疑慮也已經消滅，跨大西洋的差異性當然還是存在，但是他認為這也是很正常的(Auswärtiges Amt, 2003b)。

從以上的說法，可以看出，國際組織與盟邦等因素，仍然是德國出兵政策在事實面考量的最重要因素。

在內在因素方面，德國一向強調美國不能用自己的想法強加在歐洲國家，同時，給予國家先制攻擊的權力，並不是德國所樂見的，甚至強調這種主張可能影響美國自己的國家利益，由於德國民眾對於派兵不支持，德國一向強調仍需要持續討論「何時情況下出兵」的問題(Kemin, 2002)。而如前所述，戰略文化中「不再犯錯」與「不再落單」仍會持續的角力，只是目前的出兵政策考量較為強調「不再落單」。

而國家利益在未來絕對也是影響德國出兵與否的重要因素，而這個部分也涉及到德國的能力問題。過去在 1990 年代，統一後德國所產生的經濟危機限制了其外交政策，施洛德總理執政下，德國的經濟政策較偏向保護主義，德國的勞工市場不對新的歐盟會員國開放，歐盟執委會提議歐盟區域內部服務業自由化的提案也被德國否決，但是相關的措施並沒有辦法減少預算上的赤字，因此國防預算成為主要目標，德國軍隊在相關採購案上，都被迫要延後、減少甚至取消(Martinsen, 2005:18)。

也因此，德國的軍隊運輸能力仍然較差，因此在面臨一個新任務的時候，常常面臨要不就要終止舊的任務，要不便是要減少對新任務的參與數量，這也是德國在接受任務上一個事實面的缺點(Kupferschmidt et al. 2007:20)

根據 Klaus Naumann 的說法，德國基本上在能夠在境外執行出兵行動，仍有三個困難，第一，就是德軍在 2010 年前仍未具備完全出兵任務的能力，第二，德軍因為財政不足的情況，相關的改革是否能在 2010 年達成，仍有疑義，而目前可



支配的國防支出也遠遠在人事上超支，正常軍隊在人事上的預算應該控制在 38% 至 42%，但是德國卻佔了 50%(Meier, 2005:82)。

同時，1994 年至 1998 年間，德國軍隊的預算減少了 31 億馬克，1998 年國防預算為 238 億歐元，1999 年約為 240 億歐元，2000 年則為 242 億歐元，2001 年為 239 億歐元(Plenarprotokoll, 14/250:25396)，但是德國的國防預算到了 2005 年又從 240.39 億歐元降至 240.04 億歐元，並且因為通貨膨脹的問題，2003 年通膨使得相關預算短少了 3 億 6,600 萬歐元，到了 2006 年，更升至 15 億歐元，境外出兵中的相關成本也從柯爾擔任總理時的 1 億 860 萬升到 2002 年的 10 億 5,000 萬歐元(Maull, 2006:88)。

在德軍的裝備預算上面，北約各國的裝備預算平均值為 GDP 的 2%，但是德國在 2002 年只有 1.5%，在研發及武器採購預算上面，以 2001 年為例，法國約為 35.43%，英國為 38.59%，但德國只有 23.2%(Maull, 2006:89)。1994 年至 1998 年間，每年投資在裝備上面的預算平均僅為 57 億馬克，不過這個部分在 1999 年開始，相關的投資預算約增加 74 億馬克，根據國防部長夏平的說法，這正是德國要建立一個現代的、有能力的、在歐洲的相關聯盟之中的軍隊的展現，他並指出，相關的部署行動會讓德國軍隊的流動支出(*Betriebskosten*)每年減少了最少約 2 億馬克，但是這是值得的，因為這是對於人類、區域與全體的貢獻(Plenarprotokoll, 14/150:14672)。同時，出兵行動也是德軍改革之後的展現。

由上面的國防預算減少也可以看出，德國在面臨經濟情況不佳的時候，整體的考量除了戰略文化之外，主要還是國家利益，未來在面臨全球經濟情勢不穩定的時候，德國很可能會走向回頭路，並以戰略文化中「不再犯錯」為理由，特別是「不再戰爭」的部分，減少在出兵任務上的負擔。

不過，這個情況還要考量內在因素中的決策者因素，目前的梅克爾總理傳統與美國關係較為良好，根據報導，當伊拉克海珊政權垮台時，梅克爾是德國唯一打電話向美國大使道賀的政治人物(Martinsen, 2005:85)。

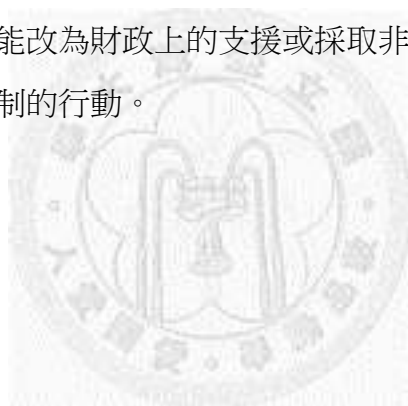
在大聯盟政府執政後，新政府提出了「前瞻性和平政策」(*vorausschauende Friedenspolitik*)。所謂的前瞻性和平政策比過去的危機預防等機制更進一步，就是希望把危機預防行動計畫中的各項措施常態化，不僅僅是危機出現時才介入，而是更積極的和平政策，在前期就瞭解利益衝突，不讓暴力發生(武正鸞, 2010:

179)。而在新的「黑黃聯盟」政府成立後，也並沒有改變這樣子的發展方向，可以看出德國在梅克爾的主政之下，配合美國，走向全球性干預的政策並不會有太大的改變。

對於德國出兵政策的展望，有一段話是過去俾斯麥總理所說過的，但是現在看來似乎仍然有效：

*「一旦我們達到了統一，我理想的目標一直是確保歐洲國家中不論是較小的國家還是較強的國家，都能夠確信德國的政策是愛好和平且公義的...而現今德國分裂的問題已經解決，為了要強化其他國家這樣子的確信，最重要的就是在摩擦的過程中，要表現出真誠、開放以及善意，...如此將能證明德國真的是滿足於現狀且愛好和平。」* (von Bismarck, 1929:544)

未來德國的出兵政策在事實面上，基本上還是會按照本文的分析，在和平與公義的原則之下（符合內在因素戰略文化），在國際組織（符合外在因素）的指揮之下，協助相關出兵的任務，但是這部份還牽涉到菁英的共識問題，如果有國家利益的問題，德國則可能改為財政上的支援或採取非戰鬥任務，甚至以戰略文化或民意的理由，採取限制的行動。



## 結論

本論文從德國為什麼改變其出兵政策的態度作為研究動機，進而以 1994 年以前的出兵政策、波士尼亞、科索沃、阿富汗以及伊拉克等出兵政策作為案例進行分析，這樣的分析方式在許多外文的研究上並不在少數，如在導論的時候，本文就針對有關德國出兵政策進行分析的相關文章，依照「以事實面為中心」以及「以理論面為中心」兩種類別進行分類，並進行文獻分析。

但是，本文發現，不論是以事實面為中心或以理論面為中心的理論，似乎都有偏廢的盲點，以事實面的中心的分析，從事實面出發，回到事實面，雖然可以對於政策有一個完整的論述，並探討其前因後果，但是在於歸納相關案例上，又似乎有所不足，因此，從事實面出發，回到理論面，將理論與事實相結合，便是本文最大的目的。

在第一章的時候，本文從德國出兵政策的正常化出發，並從事實面出發，從西德時期的安全與出兵政策談起，在這個部分，因為德國被佔領國的歷史，使德國產生許多基本方針的論戰，也就是所謂以美國為重的「大西洋主義者」及以歐陸關係為重的「戴高樂主義者」兩派，而這兩派說法，其實也一直影響了後期德國在出兵政策上的考量，甚至對於相關政黨的立場形成，也有一定程度的影響，比方說「基民/基社聯盟」聯盟在後來的發展上，就與美國較為配合，而社民黨等左派政黨，所展現的較為是強調歐陸合作以及德國與俄國的關係。

另外，德國統一之前，在社會、學界與政治人物之間，普遍都能夠接受「德國軍隊除非在本身受到攻擊或集體防衛的情況下，否則不應該使用武力」的看法 (Baumann, 2001:166)，確實影響了德國的安全與出兵政策，但是 1994 年聯邦憲法院的判決確實扮演著 Onuf(1998)所說的「規則」的角色，也就是藉由規則的建立，重新建構了社會規範並因此影響一般民眾的行為。

而在德國推動出兵正常化政策的這個階段，分別有波灣戰爭、索馬利亞出兵行動以及波士尼亞出兵行動三個案例，波灣戰爭的出兵政策展現德國出兵主要考量國際結構因素與戰略文化中強調政治解決與國際責任的內涵；索馬利亞出兵行動中則展現國際結構與組織等外在因素與人道主義對於德國出兵政策的影響；在波士尼亞的出兵政策中，則展現了德國受到國際組織、盟邦、戰略文化等因素等

內外因素的交錯影響。綜合言之，統一前安全政策主要受到整合入西方、促進歐洲整合、以美國馬首是瞻、與東歐關係正常化及走向中級國家等五個原則來進行，但是受到國家社會主義的過去、被分別佔領以及蘇聯的可能威脅，分別對於菁英產生不同的效果。

這個效果在波灣戰爭中還是存在，國際結構、政治解決與國際責任的強調，仍是德國的主要原則，而過去的歷史與罪惡，也成為限制德國「境內防衛原則」與對人道主義要求的限制。在索馬利亞的出兵案例中，因為統一後國家能力的增加，也展現在中級強權在國際結構中尋求地位提昇的表現，不過德國傳統強調國際組織的觀念仍然根深蒂固，並受到人道與憲法尚未解禁的限制。

波士尼亞的出兵，仍然受到國際結構、國際組織及人道號召這幾個重要的外在因素影響，同時，過去的歷史所形成的戰略文化也仍扮演支持著德國限制其出兵範圍的角色，整體而言，德國願意走向實質出兵，且願意逐步承擔較無風險的戰鬥任務。

由於本文的重點主要在於分析科索沃、阿富汗與伊拉克的出兵政策，因此本文的第二章、第三章與第四章，分別對於三個主要的出兵或不出兵的政策，進行深度的案例分析。分別針對出兵政策的醞釀階段、出兵政策的確立、出兵政策的內涵、出兵後的重建以及出兵行動的原則與模式進行探討，在這三章中，本文針對德國相關政治人物在新聞媒體、國會記錄、國際組織等談話，作了地毯式的搜索與整理。

在科索沃的出兵政策的決策過程中，德國一樣受到外在因素的國際體系、國際組織、盟邦、當地情勢等因素的影響，在內在因素考量的原則則主要為戰略文化及國家利益等主要因素，這個階段對於德國決定出兵的主要限制還是來自於戰略文化與能力不足。在決策過程中，德國主要考量的原則包括：德國在大國外交中如何扮演好中級強權的角色、對聯合國與北約等國際組織決議的支持、盟國的態度、人道原則、國家利益以及歷史與共同價值等因素，決策模式則是在國際組織的授權下，由政府提案，考量民意後在聯邦議會進行辯論，並作成決議。

在任務的考量上，德國則逐步突破戰略文化的限制，走向實質干預，但是因為受限在民意與裝備，所以實際執行上仍受到限制，基本上仍強調恢復該區穩定、促進民主化與經濟發展以及戰鬥任務非常態等基本原則。在重建工作上，由於是

在聯合國的主導之下、並以人道為旗幟，德國是非常積極的參與行動，並擔任領導的角色。而也正因為相關裝備的不足與戰略文化的限制，也促成了德國軍隊的改革及正常化論述的進一步發展。

在阿富汗的出兵政策中，德國仍是受到外在因素與內在因素的綜合影響，不論是在決定出兵、任務執行或重建的階段，主要受到外在因素的國際組織與內在因素的戰略文化及國家利益等因素的影響，而由於干預的範圍更加擴大，使得德國必須面對更多的軍事改革，但是預算上的短缺，進而導致裝備與運輸能力的不足，仍是德國要作為正常化的強權上的一大障礙。不過隨著在阿富汗行動的危險性不斷增加，還有一個很重要的因素就是士兵的風險問題。針對在阿富汗的特種部隊，施洛德總理主張，特種部隊的部署是在聯邦議會的授權之下，但是詳細任務是不能公開的，因為將會影響士兵的安全(Bundesregierung, 2002)。

整體來看，德國在阿富汗出兵政策的決策過程中，考量的原則大致沒有太大的變化，仍然以聯合國及北約的決議、盟國的態度、團結、人道、國際責任及共有的價值為基本原則，並遵循著從國際組織要求、政府提案、考量民意後到聯邦議會辯論決議的決策模式。而在任務的原則上，則以避免單獨行動，也避免從事危險的任務為原則，重建工作也是幾乎按照這些原則來決定任務的範圍。不過與科索沃較大的不同是德國的菁英在這個階段的共識度更強，更能接受「以戰止戰」的看法。

在伊拉克的出兵政策中，德國則展現了其對於多邊主義的支持，極力反對美國的單邊主義，除了反應中型強權對於本身權力的認知之外，因為美國的反彈，也反映出中型強權對於自己是否能夠對抗美國所展現出來的不安，因此德國透過國際組織的規約來強化自己的正當性，並結合俄國及法國等國，來顯示自己不是孤獨的；雖然許多報導甚至文章認為選舉因素是影響德國在伊拉克出兵政策的主要因素，但是事實尚在本文的案例分析後，並沒有得出相同的結論，相對的，其實政黨間對於出兵政策的反對差異並不大，雖然選舉因素激化了政治人物的政治語言，但是在實際執行政策上，基本上還是理性的，只是作為中型強權的德國，稍微高估了自己的能耐，與其對於美國的易毀性，因此最後還是得與美國求和。

而在重建工作上，德國大致上也是依照過去的主張進行，強調多邊合作與人道原則，不過在這個案例中我們也可以看出德國採取中級強權聯合其他強權制衡

超強的作法基本上是失敗的，在本身實力不夠的情況之下，與超強對抗並沒有太大好處，最後只好放棄制衡，選擇跟著強者走的路徑。

在分析相關案例之後，本論文的第五章則針對相關出兵政策的成效及其影響進行評估，分別針對波赫地區、科索沃、阿富汗及伊拉克等地的執行結果進行整理與評估與成效分析。而相關的出兵行動亦分別對德國的基本方針、內部組織、預算、戰略文化及民意產生影響，同時也促成了區域上的歐盟快速反應部隊及北約快速反應部隊的成立。在國際層面上，更促成了相關出兵政策在這個議題範疇上形成國際典則，甚至產生協助重建的作業方案，將有助於未來其他重建工作的進行。

最後，在第六章的時候本文則進行評估與展望，從事實面的評估出發，探討影響德國出兵政策各個階段的有利因素與不利因素，並分別從外在與內在的層面進行探討。大致上來看，影響德國出兵政策的外在因素包括國際結構、國際組織、人道的號召、盟邦及任務的風險等，都扮演重要的角色，而在內在因素部分，包括戰略文化、憲法法院判決、國家利益、菁英共識、基本外交方針、民意等因素則扮演重要角色。

除了分析整體的有利與不利因素外，也從個別案例的外在因素與內在因素中，對相關因素的重要性排序。依據重要性的排序，影響德國出兵政策的外在因素主要為國際組織、盟邦、被干預國的國內情勢及其與德國的關係及國際輿論，而在內在因素部分，則為戰略文化、基本法與憲法法院解釋、國家利益、決策體系與菁英角色、政黨以及民意。

同時，本文也進行理論面的探討，分別探討現實主義、新制度主義與建構主義在解釋相關案例中的解釋力與優缺點。

現實主義的部分，如果單純從新現實主義分析，在面臨德國戰略文化中的限制性因素時，會顯得格格不入，也因此 Gunther Hellmann 曾指出，在非德國人觀點的德國研究中，現實主義常常扮演重要的角色，但是在德國人的論述中卻很少採用現實主義的說法(Lantis, 2002:40)，不過，現實主義展現了從體系層次來觀察德國出兵政策的優點，對於作為中級強權的德國在出兵政策的決定，配合著國家利益的因素以及新古典現實主義所說的菁英共識等因素，深化及廣化了現實主義在出兵政策上面的解釋能力。

新制度主義則展現制度在大多數的情況下都會對國家產生影響力的情況，但是如果純從制度層面來看也是有所限制，因此，如果新制度主義的制度因素與戰略文化等規範因素的結合，將具備高度的解釋力。雖然對於權力、影響力、選舉因素、民意與規範的考量可能會影響決策過程，但是對於制度、相關國際典則與戰略文化如「不再犯錯」與「不再落單」的考量，特別是對於多邊主義的堅持，更是德國決定出兵與否的重要因素。

這樣的主張跟建構主義所提出來的雖然看似接近，都是強調外在層面與內在層面的綜合分析，但是最大的差異是建構主義強調的是「互為主體性」，也就是交錯影響的結果，雖然在解釋力上較強，但在實際分析政策走向上較難預測，而採取新制度主義加上戰略文化等因素，也就是「文明強權」理論的分析方式，主要看到的還是外在層次對於國家所產生的影響，在多數的情況下，德國的行為還是主要受到外在因素的國際結構、互賴關係、國際制度等因素的影響，只有某些情況下，也就是在嚴重違背戰略文化因素的情況下（如在伊拉克出兵政策上的單邊主義、或在科索沃事件上的嚴重人道問題等），戰略文化會扮演更重要的角色，而不是每一次都是互為主體的結果。

在戰略文化因素上面，雖然 Rathbun(2006)批評文化因素只能解釋「過去對現在的影響」，但是卻無法解釋「長期的改變」(Rathbun, 2006, 2004:9)，不過，在研究相關案例之後並不認同這樣的說法。從相關案例來看，戰略文化因素之所以無法適當解釋的部分在於德國文化中「不再犯錯」的內涵上本身是有矛盾的，所謂的「不再犯錯」其實有兩個不同的內涵：「不再發動或涉入戰爭」與「不再犯法西斯主義的錯」，而這兩個卻在相關出兵政策的形成過程中，常常面臨矛盾的情況，換句話說，當有必要以戰爭解決法西斯主義的情況時，究竟是何者較為重要？這也是造成每次出兵政策形成過程中，聯邦議會辯論的重要內容之一。不過，本文發現，如果有明顯違反人權的情況或憂慮時，德國基本上都會接受戰鬥任務以避免違反人權的情況發生，正如德國在波士尼亞出兵政策中決定派遣旋風式戰機進行戰鬥任務一樣。

因此，「不再涉入戰爭」的文化實質上已經被修正「限制的出兵行動」，也就是說，如果德國有機會可以不用涉入戰鬥任務的話，德國的決策者會傾向於說「不」，但是由於其他外部因素如增加國際組織內部的影響力與制度的需要時，

德國在很難說「不」的情況下，還是會受到其自我受限的戰略文化影響，限制軍隊在較不具風險的區域以回應來自國內的壓力。

建構主義溯及到規範的根源層次，並探討規則與規範的特性，比方說 Onuf(1989)曾指出：規則建構出行為主體，而行為主體亦建構出規則、規則形成制度，制度構建社會、規則產生統治等三個命題，他推翻了國際社會無政府的基本假設，而提出一個綜合性的概念來描述國際政治（袁易，2011：364）。但是強調互為主體性的研究方式，同時採取多種變項的解釋方式，不免會有以所有變項解釋所有變項的疑慮，同時，有時候亦不免有後見之明的情況。

不過，誠如本文早先已經提出的，我們只能證明相關理論較具影響力與較不具影響力的差距，並沒有一個理論能夠完全解釋所有案例，既然沒有一個理論能夠用 Imre Lakatos 的方式被「證偽」(falsified) (Dougherty&Pfaltzgraff, 2001: 8)，本文認為，在如 Barry Buzan 所說的「超理論」(meta-theory)建立之前，仍然應該採取一個更為宏觀與開放的方法論。

本文認為所謂宏觀的途徑是指一個更大的體系，包括在國際與國內層次的政治、經濟與文化體系，比方說，Kenneth Waltz 在其 *Theory of International Politics* 一書中所描述的只是外在的政治體系，而未來我們研究的方向，應該如同 Nicolas Onuf (1998)所提出來的，要盡力去尋找出各種不同層次中的「規則」，以利於我們分析動態的發展過程與制度的效果。

Larserik Cedermann 與 Christopher Daase (1993)曾經提出「內生性的集體認同」(endogenizing corporate identity)的概念，而 Daase(1993)更以 Georg Simmel 的社會化理論(sociational theory)概念作為基礎，認為國際關係的研究應該在時間與空間的綜合影響因素中，尋找出過程因素與集體認同。Georg Simmel 的「兩種社會衝突的功能」(zwei soziale Funktionen des Konflikts) 包括集體行為者的建立與對手間關係的建立，Daase 認為我們不能把集體認同視為理所當然，相對地，我們必須在時空架構中找出真正的行為者，依照這個作法，不論我們所採取的方法是歷史社會學、經驗分析或實證主義，我們都必須更全面的進行研究(Daase, 1993: 55)。

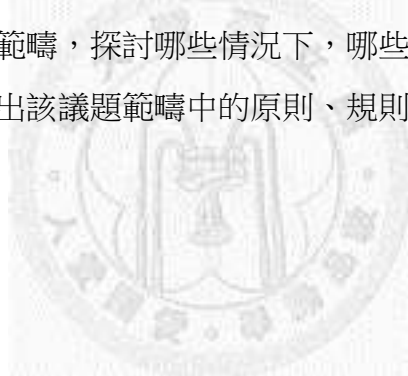
這種說法類似 Henry L. Hamman 所提出來的概念類似，也就是說，當自然科學已經發展到如「測不準定理」、「渾沌理論」與「非線型現象」的時候，如果



社會科學仍然不用動態的分析方式，而用規範性的架構解釋所有國際關係現象，我們將會將我們自己限縮在十八或十九世紀的科學當中(Kubáľková, 1998:178)。

本文亦持同樣看法，當我們探討統一後的德國出兵政策時，必須同時檢證外在因素的結構、制度與國際規範與內在因素的戰略文化、社會規範與認同等因素，如此將更能有效的理解德國的出兵政策。

不過，本文最後也同意，誠如新制度主義與國際典則理論者強調，每個議題範疇所產生的典則與運作方式皆可能有所不同，未來我們研究的方向，還是應該如同 Nicolas Onuf (1998)所提出來的，要盡力去尋找出各種不同層次中的「規則」，以利於我們分析動態的發展過程與制度的效果。避免淪為某一種理論的支持者，進而批判其他理論的不是，畢竟社會科學是一個動態的發展過程，當自然科學已經發展成許多「測不準」的情況，似不應該拒絕新理論的發展，而劃地自限，反之，應該針對不同的議題範疇，探討哪些情況下，哪些外在因素與內在因素具有決定性的因素，進而發展出該議題範疇中的原則、規則、規範與決策程序，及其對於國家的限制。





# 參考書目

## 壹、中文資料

### 一、聯合國安理會相關中文資料

#### (一) 波士尼亞相關議案

S/RES/743(1992). In

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/010/28/IMG/NR001028.pdf?OpenElement>

S/RES/758(1992). In

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/17/IMG/NR001117.pdf?OpenElement>

S/RES/764(1992). In

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/010/49/IMG/NR001049.pdf?OpenElement>

S/RES/770(1992). In

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/379/65/IMG/N9237965.pdf?OpenElement>

S/RES/771(1992). In

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/379/71/IMG/N9237971.pdf?OpenElement>

#### (二) 科索沃

S/RES/1160(1998). In <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/s1160.htm>

S/RES/1199(1998). In <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/s1199.htm>

S/RES/1203(1998). In <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/s1203.htm>

S/RES/1244(1999). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/99/s1244.htm>

#### (三) 阿富汗

S/RES/1368(2001). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1368.htm>

S/RES/1373(2001). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1373.htm>

S/RES/1383(2001). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1383.htm>

S/RES/1386(2001). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1386.htm>

S/RES/1413(2002). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/02/s1413.htm>

S/RES/1444(2002). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/02/s1444.htm>

S/RES/1510(2003). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/03/s1510.htm>

S/RES/1563(2004). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/04/s1563.htm>

S/RES/1566(2004). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/04/s1566.htm>

S/RES/1623(2005). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/05/s1623.htm>

S/RES/1659(2006). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/06/s1659.htm>

#### (四) 伊拉克

S/RES/660(1990). In

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/574/73/IMG/NR057473.pdf?OpenElement>

S/RES/661(1990). In

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/010/49/IMG/NR001049.pdf?OpenElement>

S/RES/678(1990). In

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/574/91/IMG/NR057491.pdf?OpenElement>

S/RES/986(1995). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/95/s986.htm>

S/RES/1284(1999). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/99/s1284.htm>

S/RES/1441(2002). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/02/s1441.htm>

S/RES/1483(2003). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/03/s1483.htm>

S/RES/1500(2003). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/03/s1500.htm>

S/RES/1511(2003). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/03/s1511.htm>

S/RES/1546(2004). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/04/s1546.htm>

S/RES/1859(2008). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/08/s1859.htm>

S/RES/1958(2010). In

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/2010/s1958.htm>

#### (五) 其他

S/RES/751(1992).(Somalia). In

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/010/36/IMG/NR01036.pdf?OpenElement>

#### 二、期刊論文及書籍

Frankfort-Nachmias, Chava. & David Nachmia 著，潘明宏，陳志瑋譯，2001，《社會科學研究方法》，台北：韋伯。

Nye, Joseph S.著，吳家恆、方祖芳譯，2006，《柔性權力》，台北：遠流。

毛松廷，2006，《論美國以自衛為名攻打阿富汗之非法性》，台北：台灣大學政治研究所碩士論文。

- 古美真，2005，《德國在歐盟「共同外交暨安全政策」機制下之角色演變研究》，台中：中興大學國際政治研究所碩士論文。
- 石之瑜，1994〈女性主義的政治學方法論〉，《婦女與兩性學刊》，5：185-207。
- 朱文意，2009，《德國梅克爾政府人權外交政策之研究---以阿富汗、伊拉克、中國為例》，台北：東吳大學德文所碩士論文。
- 考彼爾特斯、宋新寧編，2006，《歐洲化與衝突解決：關於歐洲邊緣地帶的個案研究》，北京：法律出版社。
- 吳穎錫，2004，《美國布希政府對阿富汗反恐政策 2001-2004》，台北：淡江大學美國研究所碩士論文。
- 宋偉，2009，〈從國際政治理論到外交政策理論---比較防禦性現實主義與新古典現實主義〉，《外交評論》，3:25-47。
- 李大中，1996，〈NATO 之轉型：德國與大西洋兩岸秩序的重建〉，《問題與研究》，35（3）：65-80
- 李長治，1998，《國際社會解決波士尼亞衝突之比較研究》，台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文。
- 李玲瑜，2006，《從認知途徑分析美國盟邦對第二次波灣戰爭之立場---以德日為例》，台中：中興大學國際政治研究所碩士論文。
- 林淑恩，2003，《後冷戰時期德國參與境外軍事行動之研究---以施若德聯合政府對科索沃行動為例》，台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文。
- 武正鸞，2010，《德國外交戰略 1989-2009》，北京：中國青年出版社。
- 洪士淵，2003，《論德國在科索夫事件及重建中扮演的角色》，台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文。
- 洪明熙，2001，《論科索沃事件對歐洲安全機制的衝擊與展望》，台中：東海大學政治研究所碩士論文。
- 袁易，2011，〈社會建構論：Onuf、Kratowil 和 Wendt 的建構主義世界〉，包宗和主編，2011，《國際關係理論》，台北：五南。
- 張洋培，2002，〈歐洲聯盟建軍之展望〉，《和平論壇》，  
[http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=3333333373&webitem\\_no=201](http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=3333333373&webitem_no=201)

- 張耿豪，2005，《後冷戰時期美國對外國出兵行為：索馬利亞、科索沃、阿富汗、伊拉克的比較研究》，宜蘭：佛光大學政治研究所碩士論文。
- 習沛祺，2000，〈由塞爾維亞人（SERBS）民族主義的發展歷程來看科索夫（KOSOVO）境內之族裔紛爭〉，《史學研究》，14：67-89。
- 許仟，1996，〈德國外交政策取向之基本考量〉，《淡江學報》，35：369-381。
- 郭秋慶，2006，《歐洲國家的外交與安全政策》，台北：台灣國際研究學會。
- 陳文生，2004，《九一一後美國對伊拉克之霸權治理》，台北：五南。
- 陳正潤，2008，《從科索沃事件論國際法上人道干涉之理論與國家實踐》，台北：政治大學法學院碩士專班論文。
- 陳孟迪，2006，《全球治理之推展及期限至---以 1999 年科索沃戰爭為例》，台北：文化大學政治研究所碩士論文。
- 陳進益，2004，《聯合國維持和平行動類型之研究》，台北：政治大學外交研究所碩士論文。
- 湯紹成，1997，〈德國外交政策取向及其對兩岸關係〉，《問題與研究》，36(10):1-11。
- 湯紹成，2001，〈當前科索夫的問題與困境〉，《問題與研究》，40(2):83-93。
- 湯紹成，2001，〈當前德國外交政策淺析〉，《問題與研究》，40(1):15-28。
- 童世駿，2004，〈論哈貝馬斯對科索沃戰爭和伊拉克戰爭的不同態度〉，《二十一世紀雙月刊》，81：62-71。
- 楊光主編，2004《中東非洲發展報告 No.7(2003~2004)---阿富汗戰爭後的中東問題》，北京：社會科學文獻出版社。
- 廖智賢，2007，《九一一事件後美國媒體對海外軍事行動與民意之影響---阿富汗戰爭及伊拉克戰爭為例》，台北：文化大學美國研究所碩士論文。
- 德意志聯邦共和國外交部，2008，《德國與聯合國》，Paderborn: bonifatius GmbH。  
[http://www.hongkong.diplo.de/contentblob/1938150/Daten/187231/DownloadDatei\\_DE\\_in\\_VN\\_Brochure\\_CHN.pdf](http://www.hongkong.diplo.de/contentblob/1938150/Daten/187231/DownloadDatei_DE_in_VN_Brochure_CHN.pdf)
- 蔡政文，1984，《歐洲中程核子武力談判與美蘇歐三角關係》，台北：三民。
- 蔡政文，1997，《當前國際關係理論發展及其評估》，台北：三民。

蔡政文，2007，〈全球化趨勢下的全球、區域及國家建構：國際關係理論及其適用〉，高雄大學政法系編委會，2007，《全球化趨勢下之世界、區域與國家建構》，高雄市：高雄大學政法系編委會。

蔡政文，2011，〈國際關係理論與當前台灣國際關係應有的研究方向〉，包宗和主編，2011，《國際關係理論》，台北：五南。

蔡秦怡，2007，《德國統一後外交政策：以社會建構主義論之》，台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文。

鄭端耀，2005，〈國際關係新古典現實主義理論〉，《問題與研究》，44(1):115-140。

鄭端耀，2011，〈搶救權力平衡理論〉，包宗和主編，2011，《國際關係理論》，台北：五南。

蕭全政，1994，〈兩種社會科學典範〉，《政治科學論叢》，5：59-85。

蕭裕文，1996，《統一後德國外交政策之研究（1990年—1995年）》，台北：政治大學外交系碩士論文。

謝光銘，2003，《不對稱結構下的談判---以科索沃和談為例》，台北：東吳大學政治研究所碩士論文。

謝福助，2006，〈波士尼亞、科索沃：民主移植實驗場---新國際保護關係---〉，《通識論叢》，5：37-58。

羅國應，2000，〈是人道干涉還是霸權國家的內政干涉？---淺談美國及 NATO 在科索沃事件的表現〉，《認識歐洲》，8：137-145。

蘇武，2002，〈國際強權角力與阿富汗未來政府的組成〉，《歷史月刊》，168：54-58。

廖苡亘，2011，《德國外交政策研究：1998-2009》，台北：台灣大學政治研究所碩士論文。

### 三、報紙

Deutsche Welle. 25. October, 2003。〈330 億美元重建伊拉克〉，德國之聲網站，<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,1013560,00.html>

Deutsche Welle. 23.July. 2008。〈德國承諾幫助伊拉克重建〉，德國之聲網站 <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3505766,00.html>



## 貳、英文資料

### 一、官方資料

Auswärtiges Amt. 2002a. “Speech by Federal Foreign Minister Fischer before the German Bundestag on 22 February 2002 on the USA/Iraq problem complex.” In [http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index\\_html?bereich\\_id=12&type\\_id=0&archiv\\_id=2758&detail=1](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index_html?bereich_id=12&type_id=0&archiv_id=2758&detail=1)

Auswärtiges Amt, 2002b. “I do not see any connection between Iraq and al Qaida—Interview by Federal Foreign Minister Fischer with the Süddeutsche Zeitung on 7 August 2002”. In [http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index\\_html?bereich\\_id=17&type\\_id=0&archiv\\_id=3464&detail=1](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index_html?bereich_id=17&type_id=0&archiv_id=3464&detail=1)

Auswärtiges Amt. 2002c. “Interview with Federal Minister Joschka Fischer on Deutschlandfunk on intervention in Iraq, 2 August 2002”. In [http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index\\_html?bereich\\_id=27&type\\_id=0&archiv\\_id=3497&detail=1](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index_html?bereich_id=27&type_id=0&archiv_id=3497&detail=1)

Auswärtiges Amt. 2002d. “Excerpts from an ARD Television interview given by Federal Foreign Minister Fischer on 27 September 2002 on the subject of action against Iraq and German-US relations”. In [http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/ausgabe\\_archiv?archiv\\_id=3579&type\\_id=4&bereich\\_id=0](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/ausgabe_archiv?archiv_id=3579&type_id=4&bereich_id=0)

Auswärtiges Amt. 2002e. “Speech by Federal Foreign Minister Fischer in the German Bundestag during the budget debate”. In [http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index\\_html?bereich\\_id=17&type\\_id=0&archiv\\_id=3838&detail=1](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index_html?bereich_id=17&type_id=0&archiv_id=3838&detail=1)

Auswärtiges Amt. 2002f. “Interview with Federal Foreign Minister Fischer on issues including Germany’s membership of the United Nations Security Council and Iraq”. In [http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index\\_html?bereich\\_id=11&type\\_id=0&archiv\\_id=3905&detail=1](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index_html?bereich_id=11&type_id=0&archiv_id=3905&detail=1)

Auswärtiges Amt. 2003a. “Interview with Foreign Minister Fischer on Iraq and the Federal Armed Forces mission in Afghanistan, published in the Süddeutsche

- Zeitung on 21 August 2003“. In  
[http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/ausgabe\\_archiv?archiv\\_id=4782](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/ausgabe_archiv?archiv_id=4782)
- Auswärtiges Amt. 2003b. “Interview given by Federal Foreign Minister Joschka Fischer to the "Handelsblatt" newspaper on 29 August 2003 on inter alia criteria for the deployment of German troops abroad and the situation in Afghanistan and Iraq”. In  
[http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/ausgabe\\_archiv?archiv\\_id=4801](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/ausgabe_archiv?archiv_id=4801)
- Auswärtiges Amt. 2003c. “Interview with Federal Foreign Minister Fischer on the ZDF programe ‘Was nun?’ on, among other topics, the Iraq crisis”. In  
[http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infuservice/ausgabe\\_archiv?archiv\\_id=4134&type\\_id=4&bereich\\_id=0](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infuservice/ausgabe_archiv?archiv_id=4134&type_id=4&bereich_id=0)
- Auswärtiges Amt. 2003d. “Statement by Federal Foreign Minister Fischer at the Public Meeting of the Security Council on the situation between Iraq and Kuwait.” in  
[http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/aussenpolitik/ausgabe\\_archiv?archiv\\_id=4173&type\\_id=3&bereich\\_id=11](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/aussenpolitik/ausgabe_archiv?archiv_id=4173&type_id=3&bereich_id=11)
- Auswärtiges Amt. 2003e. “Speech by Federal Foreign Minister Fischer in the German Bundestag on 20 March 2003 on the war against Iraq”. In  
[http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/aussenpolitik/ausgabe\\_archiv?archiv\\_id=4234&type\\_id=3&bereich\\_id=12](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/aussenpolitik/ausgabe_archiv?archiv_id=4234&type_id=3&bereich_id=12)
- Auswärtiges Amt. 2009. “EU Prospects for Bosnia and Herzegovina“. In  
[http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/WestlicherBalkan/BosnienHerzegovina\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/WestlicherBalkan/BosnienHerzegovina_node.html)
- Auswärtiges Amt, 2010. “Kosovo-Promoting the rule of law, democracy and protection of minorities“. In  
[http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/WestlicherBalkan/Kosovo\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/WestlicherBalkan/Kosovo_node.html)
- Auswärtiges Amt. 2011. “German support for reconstruction and humanitarian assistance”. In  
[http://www.auswaertiges-amt.de/sid\\_FEF954F931D06282AA5B4F190CAC4234/EN/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/NaherUndMittlererOsten/Irak/WiederaufbauIrak\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/sid_FEF954F931D06282AA5B4F190CAC4234/EN/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/NaherUndMittlererOsten/Irak/WiederaufbauIrak_node.html)
- Berlin Declaration 1. April 2004. International Afghanistan Conference in Berlin, 31 March- 1 April 2004. In <http://www.ag-afghanistan.de/berlindeclaration.pdf>

- Bundesregierung. 2002. "Chancellor Schröder: "Fox" vehicles in Kuwait have nothing to do with Iraq". In [http://eng.bundesregierung.de/dokumente/Rede/ix\\_70942\\_5459.htm](http://eng.bundesregierung.de/dokumente/Rede/ix_70942_5459.htm).
- Bundesregierung. 2003a. "Joint French-Russian-German Statement on Iraq". In [http://eng.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix\\_472651\\_476.htm?](http://eng.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_472651_476.htm?)
- Bundesregierung. 2003b. "German assistance for Iraq-donors' conference in Madrid". In [http://eng.bundesregierung.de/top/dokumente/Artikel/ix\\_546367.htm?template=single&id=546367\\_4317&script=1&ixepf=546367\\_4317](http://eng.bundesregierung.de/top/dokumente/Artikel/ix_546367.htm?template=single&id=546367_4317&script=1&ixepf=546367_4317)
- Bundesregierung. 2006. "Germany assumes ISAF command". <http://www.bundesregierung.de/en/-,10021.1011467/artikel/Germany-assumes-ISAF-command.htm>
- EU Council. 2001. "Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs) Brussels, 20 September 2001. SN 3926/6/01 REV 6. In <http://www.statewatch.org/news/2001/sep/03926-r6.pdf>
- EU Council. 2009. "2933rd Council meeting. General Affairs and External Relations External Relations Brussels, 16 March 2009". 7565/09(presse 63). In <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/09/63&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- Federal Ministry of Defence. 2006. *White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*
- Federal Ministry of Defence, 2007. "Numbers of German personnel deployed on the various missions". In [http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04\\_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y\\_QjzKlt4w3cjIBSYGZpub6kTAXX4\\_83FT9oNQ8fW\\_9AP2C3IhyR0dFRQDFdrJm/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfOV8yQjQ!?yw\\_contentURL=%2FC1256F1200608B1B%2FW264VFT2439INFOEN%2Fcontent.jsp](http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKlt4w3cjIBSYGZpub6kTAXX4_83FT9oNQ8fW_9AP2C3IhyR0dFRQDFdrJm/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfOV8yQjQ!?yw_contentURL=%2FC1256F1200608B1B%2FW264VFT2439INFOEN%2Fcontent.jsp)
- German Embassy, Washington. 2002. "Schröder: Militarz Action in Iraq Would Be Counterproductive". In [http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol\\_schroeder\\_nyt.html](http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol_schroeder_nyt.html)
- German Embassy, Washington. 2003a. "German Role in Afghanistan Gains US Praise". In [http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol\\_isaf\\_nato.html](http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol_isaf_nato.html)

- German Embassy, Washington, 2003b. “Chancellor: Afghanistan Mission Shows Germany’s Commitment”. In [http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol\\_schroeder\\_afg\\_mission\\_interview.htm](http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol_schroeder_afg_mission_interview.htm)
- German Embassy, Washington, 2003c. “Schröder, Powell Agree on Need to Lift Iraq Sanctions”. In [http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol\\_schroeder\\_powell\\_berlin\\_2003.html](http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol_schroeder_powell_berlin_2003.html)
- German Embassy, Washington, 2003d. “Experts to Help in Water/Electrical Supply in Iraq”. in [http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol\\_iraq\\_aid.htm](http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol_iraq_aid.htm)
- German Embassy, Washington, 2003e. “Taking Active Part in Security Council on Iraq”. In [http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol\\_un\\_IRAQ2003\\_2.htm](http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol_un_IRAQ2003_2.htm)
- German Embassy, Washington, 2003f. “Germany Will Share the Burden in Iraq”. In <http://www.germany-info.org/relaunch/politics/speeches/091903.html>
- NATO. 1998a. “Statement by Secretary General following the ACTWARN Decision”. In <http://www.nato.int/docu/pr/1998/p980924e.htm>
- NATO. 1998b. “Following Decisions on the ACTORD”. In <http://www.nato.int/docu/speech/1998/s981013a.htm>
- NATO. 2001. *NATO Handbook*. Brussels: NATO office of information and press.
- NATO. 2002. *Operation Eagle Eye – The NATO Kosovo Verification Mission*. In [Http://www.afsouth.nato.int/archives/operations/deteagle/Eagle.htm](http://www.afsouth.nato.int/archives/operations/deteagle/Eagle.htm)
- NATO. 2007. *Kosovo conflict background*. In <http://www.nato.int/KFOR/docu/about/background.html>
- OSCE.1999. DECISION No. 305. In [http://www.osce.org/documents/pc/1999/07/2577\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/pc/1999/07/2577_en.pdf)
- Pairs Club Press Release. 2004. “Iraq”. In [http://www.clubdeparis.org/sections/communication/archives-2004/irak6017/view\\_Language/en](http://www.clubdeparis.org/sections/communication/archives-2004/irak6017/view_Language/en)
- S/1998/978(1998). “Letter Dated 16 October 1998 from the Minister for Foreign Affairs of Poland addressed to the Secretary-General.” In <http://www.un.org/peace/kosovo/s98978.pdf>

S/1998/991(1998). “Letter Dated 22 October 1998 from the Chargé D’Affairs A.I. of the Mission of the United States of America to the United Nations Addressed to the President of the Security Council.” In <http://www.un.org/peace/kosovo/s98991.pdf>

S/1999/649(1999). “Letter Dated 7 June 1999 from the Permanent Representative of Germany to the United Nations Addressed to the President of the Security Council.” In <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/kos%20S1999%20649.pdf>

S/1999/672. “Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 10 of Security Council resolution 1244 (1999).” In <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/175/05/IMG/N9917505.pdf?OpenElement>

S/2001/1154. In [http://www.un.org/zh/focus/afghanistan/doc/s2001\\_1154.pdf](http://www.un.org/zh/focus/afghanistan/doc/s2001_1154.pdf)

S/2002/1198. In <http://www.un.org/News/dh/iraq/iraq-blue-en-s-2002-1198.pdf>

S/2003/970. In <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Afgh%20S2003%20970.pdf>

S/2003/986. In <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Afgh%20S2003%20986.pdf>

SFOR.2004.Germany. In <http://www.nato.int/sfor/nations/germany.htm>

The Afganistan Compact, London 31 January-1 February 2006. In [http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan\\_compact.pdf](http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf)

The White House. 2006. “Joint Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces Against Iraq”. In <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/10/20021002-2.html>

United Nations. 2003a. United Nations Operation in Somalia I (April 1992 - March 1993).in <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom1backgr2.html>

United Nations. 2003b. United Nations Operation in Somalia II(March 1993 – March 1995). In <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2.htm>

UNKT. 2008. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). In <http://www.unkt.org/?cid=2,93>

## 二、書籍與論文

- Armstrong, David., Theo Farrell & Bice Maiguashca. 2005. *Force and Legitimacy in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arora, Chaya. 2006. *Germany's Civilian Power Diplomacy. NATO Expansion and the Art of Communicative Action*. Hampshire: Palgrave macmillan
- Asmus, Roland D. 1995. *Germany's Contribution to Peacekeeping Issues and Outlook*. Santa Monica: RAND.
- Auerswald, David P. 2004. „Explaining Wars of Choice: An Integrated Decision Model of NATO Policy in Kosovo“, *International Studies Quarterly*, 48:631-662.
- Bahador, Babak. 2007. *The CNN Effect in Action. How the News Media Pushed the West toward War in Kosovo*. N.Y. : Palgrave macmillan.
- Baldwin, David. 1993. *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*. New York: Columbia University Press
- Baumann, Rainer & Gunther Hellmann. 2001. “Germany and the Use of Military Force: ‘Total War’, the ‘Culture of Restrain’ and the Quest for Normality”. *German Politics* 10(1) : 61-82
- Baumann, Rainer. 2001. ”German Security Policy within NATO”, in Rittberger, Volker(eds.). 2001. *German Foreign Policy Since Unification Theories and Case Studies*. Machester & N.Y.: Manchester University Press
- Baun, Michael. 2005. “Germany and Central Europe: Hegemony Re-examined”, *German Politics*. 14(3):371-389.
- Berger, Thomas U. 1998. *Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Bjola, Corneliu. 2005. “Legitimizing the Use of Force in International Politics: A Communicative Action Perspective”. *European Journal of International Relations*, 11(2):266-304
- Bluth, Christoph., Emil Kirchner & James Sperling. 1995. *The Future of European Security*. Aldershot: Dartmouth.
- BMZ(Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). 2002. Speech bz Heidemarie Wieczorek-Zeul Grman Minister for Economic Coopertion and Developing at the International Conference on Restruction

- Assistance in Tokyo on 21 January 2002. In <http://www.bum.de/media/speech/speech20020121.html>.
- Breuer, Fabian. 2006. "Between Ambitious and Financial Constraints: The Reform of the German Armed Forces", *German Politics*, 15(2):206-220
- Brown, David & Alistair J.K. Shepherd(ed.)2007. *The Security Dimensions of EU Enlargement. Wider Europe, weaker Europe?* N.Y.:Manchester University Press.
- Buchanan, Allen & Robert O. Keohane. 2004. "The Preventive Use of Force: A Cosmopolitan Institutional Proposal", *Ethics & International Affairs*. 18(1):1-22
- Buras, Piotr. & Kerry Longhurst. 2004. "The Berlin Republic, Iraq and the use of force." *European Security*, 13(3):215-245.
- Buzan, Barry& Richard Little. 2000. *International Systems In World History---Remaking the Study of International Relations*. Oxford ; New York : Oxford University Press
- Buzan, Barry. Ole Waever& Jaap De Wilde.1998. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Cederman Lars-erik & Christopher Daase. 2003. "Endogenizing Corporate Identities: The Next Step in Constructivist IR Theory", *European Journal of International Relations*. 9(1):5-35
- Christensen, Thomas J. 1996. *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton: Princeton University Press.
- Chernoff, Fred. 2007. *Theory and metatheory in International Relations: Concepts and Contending Accounts*. N.Y.:Palgrave Macmillan.
- Clemens, Clay. 1993. "Opportunity or Obligation? Redefining Germany's Military Role Outside of NATO", *Armed Forces & Society*, 19(2):231-251.
- Cloutier, Joey. Benoît Lemay & Paul Létourneau. 2004. "Becoming a 'Normal' Actor in World Affairs: German Foreign Policy and International Security Institutions Since Unification", in Beylerian, Onnig. & Jacques Lèvesque.(ed.)2004. *Inauspicious Beginnings. Principal Powers and International Security Institutions after the Cold War, 1989-1999*. Montreal & Kingston: McGill-Queen Uni Press.
- Conte, Alex. 2005. *Security in the 21<sup>st</sup> Century: The United Nations, Afghanistan and Iraq*. Burlington: Ashgate.

- Crawford, Beverly. 2007. *Power and German Foreign Policy: Embedded Hegemony in Europe*. N.Y.:Palgrave Macmillan.
- Daase, Christopher. Susanne Feske, Bernhard Moltmann & Claudia Schmid(Hrsg.). 1993. *Regionalisierung der Sicerheitspolitik*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Dalgaard-Nielsen, Anja. 2005. „The Test of Strategic Culture: Germany, Pacifism and Pre-emptive Strikes“, *Security Dialogue*, 36(3):339-359.
- De Schoutheete, Philippe. 2001. “Germany, Quo Vadis? A View from the Diplomatic World”, *German Politics*. 10(1):135-154.
- Deckers, Wolfgang. 2002. “Germany and the Balkans: reflections on an uneasy relationship”, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 4(2):157-171.
- Deeg, Richard. 2005. “The Comeback of Modell Deutschland? The New German Political Economy in the EU”, *German Politics*. 14(3):332-353.
- Denison, Andrew. 2001. “German Foreign Policy and Transatlantic Relations since Unification”. *German Politics*. 10(1):155-176.
- Diedrichs, Udo. 2006.“Between Kosovo and Iraq:Changing paradigms of German foreign and security policy“, in Croci, Osvaldo & Amy Verdun(ed.), 2006. *The Transatlantic Divide. Foreign and Security Policies in the Atlantic Alliance form Kosovo to Iraq*. Manchester and N.Y.: Manchester University Press. Pp. 142-158.
- Dobbins, James., John G. McGinn, Keith Crane, Seth G. Jones, Rollie Lal, Andrew Rathmell, Rachel Swanger / Anga Timilsina (ed.). 2003. *America’s Role in Nationa-Building: From Germany to Iraq*. Pittsburgh: Rand Corporation.
- Dodge, Toby. 2005. “Iraqi Transitions: From Regime Change to State Collapse.”, *Third World Quartely*, 26(4/5):705-721.
- Dombroski, Kenneth R. 2007. *Peacekeeping in the Middle-East As an International Regime*. N.Y.& London: Routledge
- Dreyer, June Teufel. 2000.“The PLA and Kosovo: A strategy Debate.”*Issues & Studies* 36(1):100-119.
- Duffield, John S. 1999. “Political Culture and State Behavior: Why Germany Confounds Neorealism”, *International Organization*, 53(4): 765-803
- Duffield, John S.1998. *World Power Forsaken. Political Culture, International Institutions and German Security Policy After Unification*. Stanford: Stanford Uni Press.



- Dyson, Tom. 2002. "Civilian Power and 'History-Making' Decisions: German Agenda-Setting on Europe", *European Security*, 11(1):27-48.
- Erb, Scott. 2003. *German Foreign Policy: Navigating a New Era*. London: Lynne Rienner Publishers
- Filipov, Filip. 2006. *Post-conflict Peacebuilding: Strategies and Lessons from Bosnia and Herzegovina, El Salvador and Sierra Leone. Some thoughts from the rights to education and health*. Santiago: United Nations Publication.
- Fleckenstein, Bernhard. 2000. "Germany: Forerunner of a Postnational Military?", in Moskos, Charles C., John Allen Williams & David R. Segal (ed.) 2000. *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. N.Y.: Oxford University Press.
- Forsberg, Tuomas. 2005. "German Foreign Policy and the War on Iraq: Anti-Americanism, Pacifism or Emacipation?", *Security Dialogue*, 36(2):213-231.
- Friedrich, Wolfgang-Uwe (eds). 2000. *The Legacy of Kosovo: German Politics and Policies in the Balkans*. Washington D.C.: American Institute for Contemporary German Studies.
- Gilpin, Robert. 2001. *Global Political Economy*, Princeton: Princeton Uni Press
- Glaessner, Gert-Joachim. 2003. "Internal Security and the New Anti Terrorism Act", *German Poiltics*, 12(1):43-58.
- Goddard, Stacie E. & Daniel H. Nexon. 2005. "Paradigm Lost? Reassessing Theory of International Politics", *European Journal of International Relations*, Mar.2005:9-61
- Gross, Eva. 2007. "European Union Foreign Policy towards the Balkans", in Casarini, Nicola & Costanza Musu (ed.). *European Foreign Policy in An Evolving International System. The Road Towards Convergence*. N.Y.: Palgrave Macmillan
- Gross, Eva. 2007. "Germany and European Security and Defence Cooperation: The Europeanization of National Crisis Management Policies?", *Security Dialogue*, 38(4):501-520.
- Grudzinski, Prezmyslaw & Peter von Ham. 1999. *A Critical Approach to European Security-Identity and Institutions*. London: Pinter.
- Gutjahr, Lothar. 1994. *German Foreign and Defense Policy After Unification*. London: Pinter

- Guzzini, Stefano. 2004. "The Enduring Dilemmas of Realism in International Relations". *European Journal of International Relations*. 10(4):533-565
- Harnisch, Sebastian & Hanns W. Maull. 2001. *Germany as a Civilian Power?* Manchester: Manchester University Press.
- Harnisch, Sebastian. 2001. „Change and Continuity in Post-Unification German Foreign Policy“, *German Politics*, 10(1):35-60
- Harnisch, Sebastian. 2003. "Bound to fail? – Germany's Policy in the Iraq Crisis 2001-2003", Paper presented at the 23<sup>rd</sup> German Studies Association Annual Conference in New Orleans (Louisiana), September 18<sup>th</sup> -21<sup>st</sup>, 2003.
- Hay, William Anthony. And Harvey Sicherman. 2001. "Europe's Rapid Reaction Force: What, Why, And How?", *Global Beat*, <http://www.nyu.edu/globalbeat/emu/FPRI0201.htm>
- Heins, Volker. 2002. "Germany's New War: 11 September and Its Aftermath in German Quality Newspaper", *German Politics*. 11(2):128-145
- Helm, Dieter. 2006. "Russia, Germany and European energy policy.", *Open Democracy*. 14. December, 2006. In [http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions\\_government/energy\\_policy\\_4186.jsp](http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions_government/energy_policy_4186.jsp)
- Helsinki European Council. 1999. *Presidency Conclusions*. [http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99\\_en.htm#security](http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_en.htm#security)
- Henriksen, Thomas H. 2007. *American Power After The Berlin Wall*. N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Hill, Christopher. 2003. *The Changing Politics of Foreign Policy*. N.Y.: Palgrave Macmillan
- Hockenos, Paul. 2008. *Joschka Fischer and The Making of the Berlin Republic: An Alternative History of Postwar Germany*. N.Y.:Oxford University Press.
- Houghton, David Patrick. 2007. "Reinvigorating the Study of foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach", *Foreign Policy Analysis*. 3:24-45.
- Huber R.K. & B. Schmidt. 2004. "Limits of German defence reform:results of parametric analysis for the commission 'common Security and Future of the Bundeswehr'", *Journal of the Operational Research Society*. 55:350-360

- Hudson, Valerie M. 2007. *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, INC
- Hyde-Price, Adrian. 2001. “Beware the Jabberwock!’: Security Studies in the Twenty-First Century” In Heinz Gartner, Adrian Hyde-Price & Erich Reiter. Boulder (ed.) *Europe’s New Security Challenges*, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Hyde-Price, Adrian. 2001. “Germany and the Kosovo War: Still a civilian Power?”, *German Politics*, 10(1):19-34
- Innes, Michael A. 2006. *Bosnian Security after Dayton: New perspectives*. London and N.Y.: Routledge.
- Jacobs, Jörg. 2006. “Germans to the Front? Attitudes Towards a German Contribution to Worldwide Military Mission”, *Debatte*, 14(3):271-281
- Jørgensen, Nils-Johan. 2006. *Culture and Power in Germany and Japan. The Spirit of Renewal*. Folkestone, Kent :Global Oriental.
- Kanz, Martin. 2003. “Dismissing the Draft Germany Debates Its Military Future”, *Harvard International Review*. 24(4):37-41
- Karadjis, Michael.2005.”Dilemmas in Kosova:Benign peacekeeping or destructive occupation?”, *Development*. 48(3):126-133.
- Katada, Saori N., Hanns W. Maull & Takashi Inoguchi(ed.). 2004. *Global Governance: Germany and Japan in the International System*. Brulington: Ashgate.
- Katzenstein, Peter J. (eds.) 1996. *The Culture of National Security: norms and Identity in World Politics*. N.Y.:Columbia University Press.
- Katzenstein, Peter J. 2003. “Same War, Different Views: Germany, Japan and Counterterrorism”, *International Organization*. 57(4):731-760
- Kempin, Ronja. 2002. “The new NATO Response Force: Challenges for the Reactions from Europe.” *COPRI Working Paper 29*, <http://www.copri.dk/publications/Wp/WP%202002/29-2002.doc>
- King, Gary. Robert O. Keohane & Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. N.J. : Princeton University
- Laïdi, Zaki. 2008. *EU Foreign Policy in a Globalized World. Normative power and social preferences*. N.Y.: Routledge
- Lantis, Jeffrey. 2002. “The Moral Imperative of Force: The Evolution of German Strategic Culture in Kosovo”, *Comparative Strategy*. 21:21-46.

- Lautz, Andreas. 2000. *After the War in Kosovo. EU assistance to the Balkans for peace and reconstruction between grinding management structures and internal budgetary and power-struggles*. Trier: Universität Trier.
- Le Gloannec, Anne-Marie. 2001. "Germany's Power and the Weakening of States in a Globalised World: Deconstructing a Paradox", *German Politics*, 10(1):117-134.
- Longhurst, Kerry. 2004. *Germany and the Use of Force*. Manchester and N. Y.: Mancheste University Press
- Lopez, Andrea M. 2007. "Engaging or Withdrawing. Winning or Losing? The Contradictions of Counterinsurgency Policy in Afghanistan and Iraq", *Third World Quarterly*. 28(2):245-260.
- Lott, Anthony D. 2004. *Creating Insecurity Realism, Constructivism, and US Security Policy*. Burlington: Ashgate.
- Martinsen, Kåre Dahl. 2005. *Alleingang German Red-Green Foreign and Security Policy*. Oslo: Institutt for forsvarsstudier(IFS)
- Maull, Hanns W. 1990. "Germany and Japan: The New Civilian Powers", *Foreign Affairs*, 69(5):91-106.
- Maull, Hanns W. 2000a. "German Foreign Policy, Post-Kosovo: Still a 'Civilian Power?'" , *German Politics*. 9(2):1-24.
- Maull, Hanns W. 2000b. "German Foreign Policy in Dialogue", no.1, March 2000. in <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue01.html>.
- Maull, Hanns W. (eds.). 2006. *Germany's Uncertain Power Foreign Policy of the Berlin Republic*, N.Y.:Palgrave Macmillan
- McInnes, Colin (eds.) 1992. *Security and Strategy in The New Europe*. London and N.Y.:Routledge.
- Medani, Khalid Mustafa. 2004."State Building in reverse:The Neo-Liberal "Reconstruction" of Iraq", *Middle East Research and Information Project*. 232:28-35
- Merkel, Angela. 2007. *Speech at the 43rd Munich Conference on Security Policy*
- Mey, Holger H. 2004. *German Security Policy in The 21st Century: Problems, Partners and Perspectives*. N.Y. :Berghahn Books.
- Mey, Holger. 2001."Germany's Role in International Politics". in Pfaltzgraff Jr., Robert L. & William R. Van Cleave(ed).2001. *Strategy and International Politics*. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.

- Meyer, Christoph O. 2005. "Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms", *European Journal of International Relations*, 11(4):523-549.
- Miskimmon, alister. 2007. *Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union. Between Europeanisation and National Adaptation*. N.Y.:Palgrave Macmillan.
- Missiroli, Antonio. 2003. *ESDP-Post-Iraq. Building a European Security and Defence Policy: What are The Priorities?* Paris: The Cicero Foundation..
- Müller, Jan-Werner. 2003, *German Ideologies since 1945: Studies in the Political Thought and Culture of the Bonn Republic*. N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Murphy, Ray. 2007. *UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo: Operational and Legal Issues in Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nye, Jr. Joseph S. 1999. "Redifining NATO's Mission in the Information Age", *NATO Review* . 47(4):12-15. In <http://www.nato.int/docu/review/1999/9904-03.htm>
- Nye, Jr. Joseph S. 2006. "Soft Power and European-American Affairs", in Ilgen, Thomas L.(eds). 2006. *Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations*. Burlington: Ashgate pp. 25-38
- Onuf, Nicholas Greenwood. 1989. *World of Our Making : Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, S.C.:University of South Carolina Press.
- Orlin, Theodore S. 2001. "Kosova/o---The Prospects for the Respect of Human Rights", 《東吳政治學報》, 12 : 1-40.
- Otte, Max with Jürgen Greve. 2000. *A Rising Middle Power?German Foreign Policy in Transformation, 1989-1999*. N.Y.: St. Martin's Press
- Overhaus, Marco. 2004. "In Search of a Post-Hegemonic Order: Germany, NATO and the European Security and Defence Policy", *German Politics*. 13(4):551-568.
- Paris, Roland. 2002."Kosovo and the Metaphor War", *Political Science Quarterly*. 117(3): 423-450.
- Ragin, Charles C. Joane Nagel & Patricia White. 2004. *Workshop on Scientific Foundations of Qualitative Research*, National Science Foundation. In <http://www.nsf.gov/pubs/2004/nsf04219/nsf04219.pdf>
- Rathbun, Brian C. 2004. *Partisan Interventions Eruopean Party Politics and Peace Enforcement in the Balkan*. Ithea & London: Cornell University Press

- Rathbun, Brian C. 2006. "The Myth of German Pacifism", *German Politics and Society*, Iss. 79, 24(2):68-81
- Rathmell, Andrew. 2005. "Planning Post-Conflict Reconstruction in Iraq: What Can We Learn?", *International Affairs*, 81(5):1013-1038.
- Rittberger, Volker(eds.). 2001. *German Foreign Policy Since Unification Theories and Case Studies*. Manchester & N.Y.: Manchester University Press
- Ropers, Norbert. 1992. "Security policy in the Federal Republic of Germany", in McInnes, Colin(eds). 1992 *Security and Strategy in the New Europe*. London & N.Y.: Routledge, pp.217-239.
- Rose, Gideon. 1998. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy.", in *World Politics*. 51(1):144-172.
- Schweiger, Christian. 2004. "British-German Relations in the European Union after the War on Iraq", *German Politics*, 13(1):35-65.
- Schweller, Randall L. 2004. "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing", *International Security*, 29(2):159-201.
- SHAPE. 2003a. *Response Force Demonstrates Capability in First Exercise*. <http://www.nato.int/shape/news/2003/11/i031121a.htm>
- SHAPE. 2003b. *NATO Response Force Development on Target*. <http://www.nato.int/shape/news/2003/07/i030716a.htm>
- SHAPE. 2004a. *The NATO Response Force: At the Center of NATO Transformation*. [http://www.nato.int/shape/issues/shape\\_nrf/nrf\\_intro.htm](http://www.nato.int/shape/issues/shape_nrf/nrf_intro.htm)
- SHAPE. 2004b. *The NATO Response Force*. <http://www.nato.int/issues/nrf/index.html>
- Sharp, Jeremy M. & Christopher M. Blanchard. 2007. *Post-War Iraq :Foreign Contributions to Training, Peacekeeping and Reconstruction*. CRS Report for Congress : Congressional Research Service. In <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL32105.pdf>
- Stuart, Gisela. 2004. "Germany, the UK and the Future of Europe", *German Politics*. 13(4):645-647.
- Sydow, Björn Von, 2001. Speech delivered to the European Parliamentary Committee on Foreign Affairs, 12 June 2001. [http://www.eu2001.se/eu2001/news/news\\_read.asp?iInformationID=15903](http://www.eu2001.se/eu2001/news/news_read.asp?iInformationID=15903)
- Talentino, Andrea Kathryn. 2005. *Military Intervention after the Cold War: The Evolution of Theory and Practice*. Athens: Ohio University Press.

- Tewes, Henning. 2002. *Germany, Civilian Power and the New Europe Enlarging NATO and the European Union*. N.Y.: Palgrave.
- Timmins, Graham. 2006. "Germany: Solidarity without Adventures", in Fawn, Rick & Raymond Hinnebusch(ed.).2006. *The Iraq War. Causes and Consequences*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Utley, Rachel E. 2006. "A Means to Wider Ends? France, Germany and Peacekeeping", in Utley, Rachel E. (eds). 2006. *Major Powers and Peacekeeping. Perspectives, Priorities and the Challenges of Military Intervention*. Burlington: Ashgate.
- Virchow, Fabian. 2004. "Racial Nationalism as a Paradigm in International Relations: The Kosovo Conflict as Seen by The Far Right in Germany", *Peace & Change*, 29(1):29-47.
- Wagner, Wolfgang, 2005. "From Vanguard to Laggard: Germany in European Security and Defense Policy", *German Politics*, 14(4): 455-469
- Waltz, Kenneth N. 1959. *Man, the State and War*, New York: Columbia University Press.
- Webber, Douglas. 2001. "Introduction: German European and Foreign Policy Before and After Unification", *German Politics*. 10(1):1-18.
- Weiner, Allen S. 2006. "The Use of Force and Contemporary Security Threats: Old Medicine for New Ills?", *Stanford Law Review*, 59(2):415-504
- Weller, Marc. 2008. *Negotiating the final status of Kosovo*. Chaillot Paper n.114. Paris: Institute for Security Studies European Union.
- Wittlinger, Ruth. and Martin Larose. 2007. "No future for Germany's past? collective memory and German foreign policy", *German politics.*, 16 (4):481-495.
- Wilkie, Robert. 2004. "Fortress Europa." *Hampton Roads International Security Quarterly*. Jan. 15: 13-20.
- Wohlforth, William C. 1999. "The Stability of A Unipolar World". *International Security*. 24(1):5-41.
- Wroe, David. 2010. "America's key allies slash their budgets. Will Europe still be a key US military partner?", in *Global Post*, 1. Oct.2010.  
<http://www.globalpost.com/dispatch/germany/100930/german-military-defense-budgets?page=full>
- Zakaria, Fareed. 1992. "Realism and Domestic Politics: A Review Essay", *International Security*, 17(1):177-198.

Zehfuss, Maja. 2002. *Constructivism in International Relations: The politics of reality*. Cambridge: Cambridge University Press.

### 三、報紙

- ABC News. 24.Sep. 2003. "Germany won't block Iraq resolution: Schroeder". In <http://www.abc.net.au/news/stories/2003/09/24/952271.htm>
- BBC News. 9. Dec. 2005. "Russian-German gas link launched". In <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4512472.stm>
- Bloomberg. 7. April, 2011. "Russian Gas Beckons for Germany as Merkel Turns From Nuclear". In <http://www.bloomberg.com/news/2011-04-07/russian-gas-beckons-for-germany-as-merkel-turns-from-nuclear.html>
- Deutsche Welle. 17. April. 2003. "EU Finds Common Grounds on Iraq". In <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,834740,00.html>
- Deutsche Welle. 10.Nov.2006. "German Navy Escorted Warships Headed for Iraq". In [http://www.dw-world.de/popups/popup\\_printcontent/0,,2234984,00.html](http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/0,,2234984,00.html)
- Guardian. 10.Feb.2003. "US fury at European peace plan". In <http://www.guardian.co.uk/world/2003/feb/10/iraq.richardnortontaylor1>
- New Standard, 19. Dec. 2004. „US Forgives Iraq Debt to Clear Way for IMF Reforms”. In <http://newstandardnews.net/content/index.cfm/items/1340>

## 參、德文資料

### 一、官方資料

- Auswärtiges Amt. 2005. *Siebter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in den anderen Politikbereichen*. Berlin: Auswärtiges Amt.
- Auswärtiges Amt. 2008. *Achter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in den anderen Politikbereichen*. Berlin: Auswärtiges Amt.
- BVerfG 5/99. vom 25.3.1999, Absatz-Nr. (1 - 21), in [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es19990325\\_2bve000599.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es19990325_2bve000599.html)



- Bundesregierung. 2010. *Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags*.
- Bundesministerium der Verteidigung. 2004. *Grundzüge der Kozeption der Bundeswehr*. in  
[http://www.bmvg.de/resource/resource/.../BROSCHUERE\\_KDB.PDF](http://www.bmvg.de/resource/resource/.../BROSCHUERE_KDB.PDF)
- Bundesministerium der Verteidigung. 2006. *Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr 2006*. In  
[http://www.weissbuch.de/White\\_Paper\\_2006.pdf](http://www.weissbuch.de/White_Paper_2006.pdf)
- Bundesverteidigungsministerium. 2002a. "Ein Jahr ISAF-eine Leistungsbilanz".  
[http://www.bmvg.de/sicherheit/021220\\_isaf\\_bilanz.php](http://www.bmvg.de/sicherheit/021220_isaf_bilanz.php)
- Bundesverteidigungsministerium. 2002b. "Verteidigungsminister Struck im Bundestag zur Verlängerung des ISAF-Mandates, 20,Dez.2002".
- Drucksache, 13/10977. Antrag der Bundesregierung Deutsche Beteiligung an der von der NATO geplanten Operation zur weiteren militärischen Absicherung des Friedensprozesses im früheren Jugoslawien über den 19. Juni 1998 hinaus (SFOR-Folgeoperation). 17. Juni, 1998.
- Drucksache, 13/11469. Antrag der Bundesregierung. Deutsche Beteiligung an den von der NATO geplanten begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt. 12. October, 1998.
- Drucksache, 14/16. Antrag der Bundesregierung. Deutsche Beteiligung an der NATO Luftüberwachungsoperation über dem Kosovo. 4. November, 1998.
- Drucksache, 14/47. Antrag der Bundesregierung. Deutsche Beteiligung an möglichen NATO-Operationen zum Schutz und Herausziehen von OSCE-Beobachten aus dem Kosovo in Notfallsituationen. 18. November, 1998.
- Drucksache, 14/51. Beschlußempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses zu dem Antrag der Bundesregierung-Drucksache 14/47
- Drucksache, 14/397. Antrag der Bundesregierung. Deutsche Beteiligung an der militärischen Umsetzung eines Rambouillet-Abkommens für den Kosovo sowie an NATO-Operationen im Rahmen der Notfalltruppe (Extraction Force). 22. Februar, 1999.
- Drucksache, 14/912. Antrag der Bundesregierung. Deutsche Beteiligung an der humanitären Hilfe im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt.4. Mai, 1999.

- Drucksache, 14/1111. Antrag der Bundesregierung. Deutsche Beteiligung an einer internationalen Sicherheitspräsenz im Kosovo zur Gewährleistung eines sicheren Umfeldes für die Flüchtlingsrückkehr und zur militärischen Absicherung einer Friedensregelung für das Kosovo. 7. Juni, 1999.
- Drucksache, 14/1133. Antrag der Bundesregierung. Deutsche Beteiligung an einer internationalen Sicherheitspräsenz im Kosovo zur Gewährleistung eines sicheren Umfeldes für die Flüchtlingsrückkehr und zur militärischen Absicherung einer Friedensregelung für das Kosovo auf der Grundlage der Resolution 1244 (1999) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 10. Juni 1999. 11. Juni, 1999.
- Drucksache, 14/1136. Beschlußempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses zu dem Antrag der Bundesregierung– Drucksache 14/1133. 11. Juni, 1999.
- Drucksache, 14/6180. Beschlußempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses zu dem Antrag der Bundesregierung – Drucksache 14/5972, 30. Mai, 2001.
- Drucksache, 14/6190. Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU zu der Beratung des Antrags der Bundesregierung– Drucksachen 14/5972, 14/6180 –29. Mai, 2001
- Drucksache, 14/6920. Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu der Regierungserklärung des Bundeskanzlers zu den Terroranschlägen in den USA und zu den Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sowie der NATO. 19. September, 2001.
- Drucksache, 14/7930. Antrag der Bundesregierung. Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001), 1383 (2001) und 1378 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.
- Drucksache, 14/9246. Antrag der Bundesregierung. Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001 und 1413 (2002) vom 23. Mai 2002 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen
- Drucksache, 15/128. Antrag der Bundesregierung. Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001, 1413 (2002) vom 23. Mai 2002 und 1444

(2002) vom 27. November 2002 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.

Drucksache, 15/1700. Antrag der Bundesregierung. Fortsetzung und Erweiterung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001, 1413 (2002) vom 23. Mai 2002, 1444 (2002) vom 27. November 2002 und 1510(2003) vom 13. Oktober 2003 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen

Drucksache, 15/1806. Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses (3. Ausschuss) zu dem Antrag der Bundesregierung– Drucksache 15/1700.

Drucksache, 15/5196. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Flach, Cornelia Pieper, Hellmut Königshaus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP– Drucksache 15/5165.

Drucksache, 15/5996. Antrag der Bundesregierung. Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolutionen 1386(2001), 1413(2002), 1444(2002), 1510(2003), 1563(2004) und 1623(2005) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.

Drucksache, 16/2623. Entschließungsantrag der Abgeordneten Dr. Norman Paech, Monika Knoche, Paul Schäfer (Köln), Hüseyin-Kenan Aydin, Dr. Diether Dehm, Wolfgang Gehrcke, Heike Hänsel, Dr. Hakki Keskin, Katrin Kunert, Michael Leutert, Dr. Kirsten Tackmann, Alexander Ulrich, Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und der Fraktion DIE LINKE. zu der ersten Beratung des Antrags der Bundesregierung – Drucksache 16/2573.

Plenarprotokoll, 12/101. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 101 Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 22. Juli, 1992.

Plenarprotokoll, 12/150. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 150 Sitzung. Bonn, Freitag, den 26. März, 1993.

Plenarprotokoll, 12/151. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 151 Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 21. April, 1993.

Plenarprotokoll, 12/163. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 163 Sitzung. Bonn, Donnerstag, den 17. Juni, 1993.

Plenarprotokoll, 13/248. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 248 Sitzung. Bonn, Freitag, den 16. Oktober, 1998.

Pleanrprotokoll, 14/3. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 3 Stizung. Bonn, Dienstag, den 10. November, 1998.

Pleanrprotokoll, 14/6. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 6 Stizung. Bonn, Freitag, den 13. November, 1998.

Pleanrprotokoll, 14/8. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 8 Stizung. Bonn, Donnerstag, den 19. November, 1998.

Pleanrprotokoll, 14/16. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 16 Stizung. Bonn, Donnerstag, den 21. Januar, 1999.

Pleanrprotokoll, 14/22. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 22 Stizung. Bonn, Donnerstag, den 25. Frebruar, 1999.

Pleanrprotokoll, 14/32. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 32 Stizung. Bonn, Donnerstag, den 15. April, 1999.

Pleanrprotokoll, 14/41. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 41 Stizung. Bonn, Dienstag, den 8. Juni, 1999.

Pleanrprotokoll, 14/43. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 43 Stizung. Bonn, Freitag, den 11. Juni, 1999.

Pleanrprotokoll, 14/55. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 55 Stizung. Bonn, Donnerstag, den 16. September, 1999.

Pleanrprotokoll, 14/108. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 108 Stizung. Berlin, Donnerstag, den 8. Juni, 2000.

Pleanrprotokoll, 14/124. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 43 Stizung. Berlin, Donnerstag, den 12. Oktober, 2000.

Pleanrprotokoll, 14/154. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 154 Stizung. Berlin, Mittwoch, den 7. März, 2001.

Pleanrprotokoll, 14/167. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 167 Stizung. Berlin, Donnerstag, den 10. May, 2001.

Pleanrprotokoll, 14/174. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 174 Stizung. Berlin, Freitag, den 1. Juni, 2001.

Pleanrprotokoll, 14/187. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 187 Stizung. Berlin, Mittwoch, den 19. September 2001.

Pleanrprotokoll, 14/202. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 202 Stizung. Berlin, Freitag, den 16. November 2001.

Pleanrprotokoll, 14/210. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 210 Stizung.  
Berlin, Sonnabend, den 22. Dezember 2001

Pleanrprotokoll, 14/240. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 240 Stizung.  
Berlin, Freitag, den 7. Juni, 2002.

Pleanrprotokoll, 14/243. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 243 Stizung.  
Berlin, Freitag, den 14. Juni, 2002.

Pleanrprotokoll, 15/8. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 8 Stizung. Berlin,  
Donnerstag, den 7. November, 2002

Pleanrprotokoll, 15/11. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 11 Stizung.  
Berlin, Freitag, den 15. November, 2002.

Pleanrprotokoll, 15/17. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 17 Stizung.  
Berlin, Freitag, den 20. Dezember, 2002.

Pleanrprotokoll, 15/70. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 70 Stizung.  
Berlin, Freitag, den 24. Oktober, 2003.

Pleanrprotokoll, 15/129. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 129 Stizung.  
Berlin, Donnerstag, den 30. September, 2004.

Pleanrprotokoll, 15/187. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 187 Stizung.  
Berlin, Mittwoch, den 28. September, 2005.

Pleanrprotokoll, 16/2. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 2 Stizung. Berlin,  
Dienstag, den 8. November, 2005.

Pleanrprotokoll, 16/51. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 51 Stizung.  
Berlin, Donnerstag, den 21. September, 2006.

Pleanrprotokoll, 16/54. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 54 Stizung.  
Berlin, Donerstag, den 28. September, 2006.

Pleanrprotokoll, 16/60. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 60 Stizung.  
Berlin, Donnerstag, den 26. Oktober, 2006.

Pleanrprotokoll, 16/81. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 81 Stizung.  
Berlin, Mittwoch, den 28. Februar, 2007.

Pleanrprotokoll, 16/86. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 86 Stizung.  
Berlin, Freitag, den 9. März, 2007.

Pleanrprotokoll, 16/119. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 119 Stizung.  
Berlin, Freitag, den 12. Oktober, 2007.

Pleanrprotokoll, 16/183. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 183 Stizung.  
Berlin, Donnerstag, den 16. Oktober, 2008.

Pleanrprotokoll, 17/. Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht Stizung. Berlin,  
Mittwoch, den 24. November, 2010.

## 二、書籍及論文

Bahr, Egon. 2003. *“Der deutsche Weg“Selbstverständlich und normal.* München:Karl  
Blessing Verlag.

Behrens, Kai. 2005. *Prioritätenwechsel in der deutschen Außenpolitik?nach dem 11  
September 2001.* Frankfurt a. M.: Peter Lang GmbH.

Berndt, Michael. 1997. *Deutsche Militärpolitik in der „neuen  
Weltunordnung“ Zwischen nationalen Interessen und globalen Entwicklungen.*  
Münster: agenda Verlag.

Biel, Heiko. Ulrich Vom Hagen. & Reinhard Mackewitsch. 2000. *Motivation von  
Soldaten im Auslandseinsatz,* SOWI-Arbeitspapier Nr.125. Strausberg:  
Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr.

Biermann, Rafael(Hrsg.).2002. *Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan.  
Erfahrungen und Lehren aus dem Einsatz.*Baden-Baden:Nomos Verlagsge

Borkenhagen, Frany H.V. 1997. *Außenpolitische Intereseen Deutschlands. Rolle und  
Aufgaben der Bundeswehr.* Bonn:Bouvier Verlag.

Chiari, Bernhard. & Agilolf Keßelring(Hrsg.). 2008. *Kosovo. Wegweiser zur  
Geschichte.* Paderborn,München, Wien, Zürich:Ferdinand Schöningh.

Clement, Rolf. & Paul Elmar Jöris. 2005. *50 Jahre Bundeswehr 1955 bis 2005.*  
Hamburg: Verlag E.S. Mottler & Sohn

Cremer, Ulrich & Dieter S. Lutz(Hrsg.). 2000. *Die Bundeswehr in der neuen  
Weltordnung.* Hamburg: VSA-Verlag.

Dammann, Michael.2000. *Internationale Bearbeitung des Kosovokonflikts 1990-1999.*  
Trier: Universität Trier.

Erberic, Ute. 2004. *Auslandseinsätze der Bundeswehr und Europäische  
Menschenrechtskonvention.* Köln, Berlin, München: Carl Hlymanns Verlag KG.

Europäische Agentur für Wiederaufbau. 2000. *Bericht der Kommission an das  
europäische Parlament und den Rat.*

[http://ec.europa.eu/justice/policies/rights/docs/com\\_2011\\_160\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/rights/docs/com_2011_160_de.pdf)

- Fischer, Joschka. 2000a. *"Die Aussenpolitik der neuen Bundesregierung" Berner Rede des Bundesministers des Auswärtigen der Bundesregierung Deutschland Joschka Fischer, gehalten am 14. Januar 1999 an der Universität Bern.* Bern : Schweizerische Friedensstiftung, Institut für Konfliktlösung : Institut für Politikwissenschaft.
- Fischer, Joschka. 2000b. *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration.* Berlin, 12. Mai 2000.
- Fischer, Joschka. 2007. *Die rot-grünen Jahre. Deutsche Außenpolitik-vom Kosovo bis zum 11. September.* Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Freuding, Christian. 2007. *Streitkräfte als Instrument deutscher Außen-und Sicherheitspolitik seit Mitte der neunziger Jahre.* Hamburg: Helmut Schmidt Universität
- Friedrich, Roland. 2005. *Die deutsche Außenpolitik im Kosovo-Konflikt.* Wiesbaden: VS Verlag
- Gilch, Andreas. 2005. *Das Parlamentsbeteiligungsgesetz Die Auslandsentsendung der Bundeswehr und deren verfahrensrechtliche Ausgestaltung.* Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Würde eines doctor juris der Juristischen Fakultät der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg
- Grams, Christoph. 2007, *Transatlantische Rüstungskoooperation. Bedingungsfaktoren und Strukturen im Wandel(1990-2005).* Baden-Baden: Nomos.
- Harnisch, Sebastian. 2006. *Internationale Politik und Verfassung Die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik.* Baden-Baden: Nomos.
- Harnisch, Sebastian. Christos Katsiouslis & Marco Overhaus. 2004. *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder.* Baden-Baden: Nomos
- Hawel, Marcus. 2007. *Die normalisierte Nation. Vergangenheitsbewältigung und Außenpolitik in Deutschland.* Hannover:Offizin-Verlag
- Hellmann, Gunther. 2004. "Strategien der Problemformalisierung" in Cederman, Lars-Erik, et al. (Hrsg. ) *Theorieentscheidungen in den Internationalen Beziehungen.*
- Hellmann, Gunther. 2006. *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Jacobs, Andreas. & Carlo Masala. 1998. *Der Mittelmeerraum als Herausforderung für die deutsche Sicherheitspolitik.* Sankt Augustin:Konrad-Adenauer-Stiftung.

- Jäger, Thomas. Alexander Höse & Kai Oppermann.(Hrsg.). 2007. *Deutsche Außenpolitik Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden:VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Joetze, Günter. 2001. *Der letzte Krieg in Europa? Das Kosovo und die deutsche Politik*. Stugart: Deutsche Verlags-Anstalt (DVA)
- Klein, Paul & Dieter Waltz(Hrsg.) 2000. *Die Bundeswehr and der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kolanoski, Martina. 2010. *Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland. Zur Funktion des Parlamentsvorbehalts im Kontext bündnispolitischer Verpflichtungen*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Kornelius, Stefan. 2009. *Der unerklärte Krieg. Deutschlands Selbstbetrug in Afghanistan*. Hamburg: Körber-Stiftung.
- Koslowski, Gerd. 1995. *Die NATO und der Krieg in Bosnien-Herzegowina Deutschland, Frankreich und die USA im internationalen Krisenmanagement*. Vierow bei Greifswald: SH-Verlag.
- Krause, Joachim. 2005. "Deutsche Sicherheitspolitik im Spannungsfeld zwischen transatlantische und eurogaullistische Orientierung", in Meier-Walser, Reinhard C. 2005. *Deutsche Sicherheitspolitik Rückblick, Bilanz und Perspektiven*. München: Hanns-Seidel-Stiftung
- Krause-Burger, Sibylle. 2000, *Wie Gerhard Schröder regiert: Beobachtungen im Zentrum der Macht*. Stuttgart, München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Kupferschmidt, Frank. & Oliver Thränert. 2007. "Bring the Boys Home!?!Reflexionen über die Beendigung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr", in Mair, Stefan(Hg.). 2007. *Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. 2008. *Deutschland & Europa.Außen- und Sicherheitspolitik in Europa*. Heft 55. Ulm:Süddeutsch Verlagsgesellschaft Ulm mbH.
- Lehmann, Kai. 2008."Der Luftkrieg der NATO und die deutsche Beteiligung am Einmarsch in das Kosovo 1999". In Chiari, Bernhard. & Agilolf Keßelring(Hrsg.). 2008. *Kosovo. Wegweiser zur Geschichte*. Paderborn,München, Wien, Zürich:Ferdinand Schöningh.



- Löfflmann, Georg. 2008. *Verteidigung am Hindukusch? Die Zivilmacht Deutschland und der Krieg in Afghanistan*. Hamburg: Diplomica Verlag GmbH.
- Loquai, Heinz. 2000. *Der Kosovo-Konflikt- Wege in einen vermeidbaren krieg. Die Zeit von Ende November 1997 bis März 1999*. Baden-Baden: Nomos
- Löwe, Volker. 1994. *Peacekeeping-Operationen der UN Aspekte einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland*. Münster: Lit,
- Lüdeke, Axel. 2002. „Europäisierung“ der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik? Konservative und operative Europapolitik zwischen Maastricht und Amsterdam. Opladen: Leske+ Budrich.
- Mair, Stefan(Hg.). 2007. *Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
- Maull, Hanns, Sebastian Harnisch & Constantin Grund(Hrsg.). 2003. *Deutschland im Abseits?* Baden-Baden: Nomos.
- Meiers, Franz-Josef. 2006. *Zu neuen Ufern? Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer Welt des Wandels 1990-2000*. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Meier-Walser, Reinhard C(Hrsg). 2005. *Deutsche Sicherheitspolitik Rückblick, Bilanz und Perspektiven*. München: Hanns-Seidel-Stiftung
- Olshausen, Klaus. 2005. „Kooperation oder Wettbewerb? Die strategische Partnerschaft von NATO und EU“, in Meier-Walser, Reinhard C(Hrsg). 2005. *Deutsche Sicherheitspolitik Rückblick, Bilanz und Perspektiven*. München: Hanns-Seidel-Stiftung
- Peterson, Britta. 2005. *Einsatz am Hindukusch*. Freiburg: Herder.
- Philippi, Nina. 1997. *Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland*. Berlin: Peter Lang. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Erklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Lage im Kosovo, Pressemitteilung Nr. 111/99, 24, März 1999*. In <http://kosova.org/post/Text-of-Gerhard-Schroeder-Statement-on-Airstrikes-Against-Yugoslavia.aspx>
- Pradetto, August(Hrsg.). 2004. *Sicherheit und Verteidigung nach dem 11. September 2001. Akteure-Strategien-Handlungsmuster*. Frankfurt a.M.: Peter Lang GmbH.

- Pradetto, August(Hrsg.). 2005. *Human Security und Auslandseinsätze der Bundeswehr Dokumentation des 1. Symposiums an der Helmut-Schmidt-Universität-Universität der Bundeswehr Hamburg*. Münster: Lit Verlag
- Rauch, Andreas M. 2006. *Auslandseinsätze der Bundeswehr*. Bonn: Nomos
- Redaktion Truppendienst. 2004. *KFOR—Das Buch zum Einsatz*. Wien: Verlag AV+Astoria Druckzentrum GmbH.
- Schröder, Florian. 2005. *Das parlamentarische Zustimmungsverfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr in der Praxis*. Köln, Berlin, München: Carl Heymanns Verlag KG
- Schulz, Peter. 2008. *Der Kosovokonflikt unter Berücksichtigung der deutschen Rolle*. Hamburg: IGEL Verlag.
- Siedschlag, Alexander(Hrsg.). 2006. *Methoden der sicherheits-politischen Analyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sieschlag, Alexander. 1995. *Die aktive Beteiligung Deutschlands an militärischen Aktionen zur Verwirklichung Kollektiver Sicherheit*. Berlin: Peter Lng.
- Sigloch, Daniel. 2006. *Auslandseinsätze der deutschen Bundeswehr Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- Von Bismarck, Otto. 1929. *Gedanken und Erinnerungen: Vollständige Ausgabe der Bände 1 und 2(von 1898) und 3(von 1919)*. Stuttgart:Cotta.
- Wiefelspütz, Dieter.2008, *Der Auslandseinsatz der Bundeswehr und das Parlamentsbeteiligungsgesetz*. Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Wölfle, Markus. 2005. *Die Auslandseinsätze der Bundeswehr und Auswirkungen auf die Rolle der Bundesrepublik Deutschland im internationalen System*. Bonn: Bernard & Graefe Verlag
- Zechmeister, David. 2007. *Die Erosion des humanitären Völkerrechts in den bewaffneten Konflikten der Gegenwart*. Baden-Baden: Nomos

### 三、報紙

- Deutschlandfunk. 10. September, 2002.“Truppeneinsätze in Afghanistan und auf dem Balkan sowie der Irak-Konflikt.---Elke Durak im Gespräch mit Peter Struck, Bundesverteidigungsminister, SPD“, in <http://www.dradio.de/cgi-bin/es/neu-interview/2532.html>

Deutschlandfunk. 4.August, 2003.“Verstärkung des Militäreinsatzes in Afghanistan.“,  
in <http://www.dradio.de/cgi-bin/es/neu-interview/3624.html>

Deutschlandfunk. 6.August, 2003.“ Sicherheitskonzept in Afghanistan stark abhängig  
von regionalen Machtverhältnissen”, in  
<http://www.dradio.de/cgi-bin/es/neu-interview/3634.html>

Deutschlandfunk, 27.August, 2003.“Union prüft Ausweitung des  
Bundeweheinsatzes in Afghanistan“, in  
<http://www.draio.de/cgi-bin/es/neu-interview/3702.html>

Deutschlandfunk, 28.August, 2003.“Gerhardt fordert klare politische  
Rahmenbedingungen für Bundesweheinsatz in Afghanistan“, in  
<http://www.dradio.de/cgi-bin/es/neu-interview/3706.html>

Deutschlandfunk, 15.Oktober, 2003.“CSU stellt Bedingungen zur Ausweitung des  
Afghanistan-Einsatzes“, in  
[http://www.dradio.de/df/sendungen/interview\\_dlf/186462/](http://www.dradio.de/df/sendungen/interview_dlf/186462/)

Deutschlandfunk, 30. Januar, 2004.“Strucks erster Truppenbesuch in Afghanistan“, in  
[http://www.dradio.de/df/sendungen/interview\\_dlf/232231](http://www.dradio.de/df/sendungen/interview_dlf/232231)

Die Welt. 6. August, 2002.“Schröders deutscher Weg“. In  
[http://www.welt.de/print-welt/article404934/Schroeders\\_deutscher\\_Weg.html](http://www.welt.de/print-welt/article404934/Schroeders_deutscher_Weg.html)

FAZ. 5.Juni, 1998. “Kinkel droht mit Eingreifen der NATO im Kosovo“.

Frankfurter Rundschau. 3. Juli, 1998.“USA werten Kosovo-Rebellen auf“.

FAZ. 27 August 1998“Schießereien im Kosovo“.

Taz. 30. Mai, 2003.“Aufbau in Afghanistan mit Waffen schaffen“.

Taz. 9.August, 2003.“ Afghanistan: Struck stürmt voran”.



# 附錄

附錄一：有關阿富汗情勢，聯合國秘書長提交聯合國安理會報告  
(S/2001/1154 波昂會議成果)

聯合國

安全理事會 Distr.: General

5 December 2001

Chinese

Original: English

01-67860 (C) 051201 051201

2001 年12 月5 日秘書長給安全理事會主席的信

如你所知，參加聯合國阿富汗問題會談的代表團今天在波恩簽署了《關於在  
謹向你提供該《協定》案文副本一份。請提請安全理事會成員注意為荷。我將  
隨時向你通報有關阿富汗的進一步事態發展。

科菲·安南（簽名）

關於在阿富汗重建永久政府機構之前的臨時安排的協定

參加聯合國關於阿富汗問題會談的與會者，  
在負責阿富汗問題的秘書長特別代表出席的情況下，  
決心結束阿富汗境內的悲劇性衝突，促進全國和解、國內的持久和平、穩定  
以及對人權的尊重，  
重申阿富汗的獨立、國家主權和領土完整，  
承認阿富汗人民有權按照伊斯蘭教、民主、多元和社會正義等項原則，自由  
表示讚賞阿富汗的聖戰者，多年來，捍衛了國家的獨立、領土完整和國家統一，  
並在反對恐怖主義和壓迫的鬥爭中發揮了重要作用，他們的犧牲已經使他們既成  
為聖戰英雄，又是保衛和平、穩定和重建其親愛祖國阿富汗的勇士，

認識到，由於阿富汗局勢不穩定，需要實施緊急臨時安排，並表示深為讚賞布  
林漢努丁·拉巴尼教授閣下願意將權力轉交給將按照本協定建立的臨時政府，

認識到需要確保阿富汗各方人士——包括在聯合國關於阿富汗問題會談中沒有

得到適當代表的各團體——廣泛參與這些臨時安排，

注意到這些臨時安排的目的是作為建立一個基礎廣泛的、照顧到婦女的、多民族的和具有充分代表性的政府的第一步，不打算讓其在規定的時限之外繼續存在，

認識到全面建立一支新的阿富汗安全部隊並使其發揮職能可能需要一些時間，因此目前必須設置本協定附件一所詳細說明的其他安全安排，

認為聯合國作為國際公認的公正的機構，在阿富汗永久機構建立之前的一段時期內可發揮本協定附件二詳細說明的特別重要的作用，

茲議定如下：

## 臨時政府

### 一. 一般規定

- (1) 臨時政府應於2001年12月22日正式移交權力時成立。
- (2) 臨時政府的組成應包括由主席主持的臨時行政當局召開緊急支爾格大會的
- (3) 一旦正式移交權力，臨時政府立即擁有阿富汗主權。因此，在整個過渡期間，它應在對外關係中代表阿富汗，並應佔有阿富汗在聯合國及其專門機構以及其他國際機構和會議的席位。
- (4) 臨時政府成立後6個月內應召開一次緊急支爾格大會，將由阿富汗前國王穆罕默德·查希爾陛下宣佈開幕。緊急支爾格大會應決定過渡政府，包括一個有廣泛基礎的過渡行政當局，來領導阿富汗直至能通過自由和公平選舉選出具有充分代表性的政府，該選舉將至遲在召開緊急支爾格大會之日起兩年舉行。
- (5) 一旦由緊急支爾格大會成立過渡政府，臨時政府即停止存在。
- (6) 在成立過渡政府後18個月內，應召開制憲支爾格大會，以便通過阿富汗新憲法。為協助制憲支爾格大會制訂擬議的《憲法》，過渡行政當局應在其成立後兩個月內，並在聯合國協助下，設立制憲委員會。

### 二. 法律框架和司法制度

- (1) 在通過上述新《憲法》之前，應暫時採用下列法律框架：
  - (一) 1964年的《憲法》，(a) 只要其條款沒有不符合本協議所載的規定，(b) 但
  - (二) 現有法律和條例，只要它們符合本協議，或阿富汗為締約方的國際法律義務，或1964年《憲法》所載的那些適用條款，但臨時政府應有權廢除或修訂這些法律及條例。

(2) 阿富汗的司法權應當獨立，應屬於阿富汗最高法院，以及臨時行政當局可能設立的其他法院。臨時行政當局應在聯合國協助下，成立司法委員會，依照伊斯蘭教原則、國際標準、法制和阿富汗法律傳統重建國內司法制度。

### 三. 臨時行政當局

#### A. 組成

(1) 臨時行政當局應由一位主席、五位副主席和24位其他成員組成。除主席外，每位成員可領導臨時行政當局的一個部門。

(2) 參加聯合國阿富汗問題會談的各方邀請阿富汗前國王穆罕默德·查希爾陛下主持臨時行政當局。查希爾陛下指出，他更希望選擇一名參加各方均可接受的適當候選人作為臨時行政當局的主席。

(3) 參加聯合國阿富汗問題會談的各方已選出臨時行政當局的主席、副主席和其他成員，名單如本協定附件四所列。這一選擇是根據參加聯合國會談各方提交的名單在專業能力和個人品德的基礎上作出的，適當考慮到阿富汗的族裔、地理和宗教組成，以及婦女參加的重要性。

(4) 臨時行政當局的成員不可同時具有召開緊急支爾格大會特別獨立委員會的成員資格。

#### B. 程式

(1) 應由臨時行政當局的主席，或在其缺席時一位副主席召開和主持會議並提議這些會議的議程。

(2) 臨時行政當局應設法以協商一致方式達成決定。為作出任何決定，至少須有22名成員出席。如有必要進行表決，除非本協議另有規定，應由出席和參發表決的多數成員作出決定。如成員投票出現贊成與反對票數相等的情況，主席應投決定性的一票。

#### C. 職能

(1) 臨時行政當局應被委託進行日常國務活動，並應有權為阿富汗的和平、秩序和善政頒佈法令。

(2) 應由臨時行政當局的主席，或在其缺席時酌情由一位副主席代表臨時行政當局。

(3) 負責各部門行政事務的成員也應負責在其職責領域執行臨時行政當局的各項

政策。

(4) 在權力正式移交後，臨時行政當局應對國家貨幣的印刷和發行以及從國際金融機構的特別提款權具有充分管轄權。臨時行政當局應在聯合國的協助下建立阿富汗中央銀行，該銀行將通過透明和負責的程式管理該國的貨幣供應。

(5) 臨時行政當局應在聯合國的協助下設立一個獨立的公務員制度委員會，為臨時政府和未來的過渡時期政府提供行政部門關鍵職位以及省長和縣長的供最後挑選的候選人名單，以確保他們的能力與品德。

(6) 臨時行政當局應在聯合國的協助下設立一獨立的人權委員會，其職責將包括人權監測、對侵犯人權情況進行調查以及國內人權機構的發展。臨時行政當局可在聯合國的協助下設立任何其他的委員會，以審查本協議中未涉及的事項。

(7) 臨時行政當局的成員應遵守按照國際標準制訂的《行為守則》。

(8) 臨時行政當局的成員不遵守《行為守則》的規定時，應暫停其在這一機構的資格。暫停一成員的資格的決定應由臨時行政當局三分之二的多數成員根據其主席或任何一位副主席的提議作出。

(9) 將在聯合國的協助下酌情進一步制定臨時行政當局成員的職能和權力。

#### 四. 召開緊急支爾格大會的特別獨立委員會

(1) 應在成立臨時政府後的一個月內設立召開緊急支爾格大會的特別獨立委員

(2) 特別獨立委員會擁有確定緊急支爾格大會程式和與會者人數的最後權力。特別獨立委員會將起草規則和程式，規定(一) 向居住在該國的定居人口和遊牧人口分配席位的標準；(二) 向居住在伊朗、巴基斯坦和其他地區的阿富汗難民和流亡在外的阿富汗人分配席位的標準；(三) 接納民間社會組織和傑出個人，包括居住在境內和流亡在外的伊斯蘭學者、知識份子和商人的標準。特別獨立委員會將確保適當注意讓相當多的婦女以及阿富汗其他各階層人口的代表出席緊急支爾格大會。

(3) 特別獨立委員會將在緊急支爾格大會召開前至少提前10 個星期公佈和分發召開緊急支爾格大會的規則和程式以及會議開幕的日期和擬議的地點和會期。

(4) 特別獨立委員會將通過和執行監督程式，監督提名個人出席緊急支爾格大會的過程，以確保間接選舉或甄選過程具有透明度和公平性。為了防止提名時發生衝突，特別獨立委員會將規定提出申訴的機制和仲裁爭議的規則。



(5) 緊急支爾格大會將選出臨時行政當局的國家元首，並將核准臨時行政當局的結構與核心人員的提案。

#### 五. 最後條款

(1) 一俟下式移交權力，該國境內所有聖戰者阿富汗武裝部隊和武裝團體都應服從臨時政府的指揮和控制，並根據阿富汗新的保安和武裝部隊的要求改編。

(2) 臨時政府和緊急支爾格大會應根據阿富汗為締約國的關於人權和國際人道主義法的各項國際文書內所載基本原則和規定行事。

(3) 臨時政府應與國際社會合作打擊恐怖主義、毒品和有組織的犯罪。臨時政府應承諾尊重國際法，與鄰國和國際社會其他國家保持和平友好關係。

(4) 臨時政府和負責召開緊急支爾格大會的特別獨立委員會將確保婦女參與臨時行政當局和緊急支爾格大會，確保各族裔和宗教派別在這兩個機構裏有公平代表權。

(5) 臨時政府採取的所有行動都應符合安全理事會第1378號決議（2001年11月14日）和安全理事會關於阿富汗問題的各有關決議。

(6) 臨時政府所設各機關的議事規則將在聯合國協助下酌情擬定。

本協定於2001年12月5日訂于波恩，各附件為其構成部分。本協定以英文訂立，此為單一作準文本，存於聯合國檔案庫。正式文本將以達裏文和普什圖文以及秘書長特別代表指定的其他語文提供。秘書長特別代表應把經核證的英文、達裏文和普什圖文副本分送給各與會者。

聯合國阿富汗問題會談的與會者：

Amena Afzali女士

S. Hussain Anwari先生

Hedayat Amin Arsala 先生

Sayed Hamed Gailani 先生

Rahmatullah Mousa Ghazi 先生

Eng. Abdul Hakim先生

Iloumayoun Jareer先生

Abbas Karimi先生

Mustafa Kazimi 先生

Azizullah Ludin 博士

Ahmad Wali Massoud 先生

Ilafizullah Asif Mohseni 先生

Mohammad Ishaq Nadiri教授

Mohammad Natiqi 先生

Yunus Qanooni先生

Zalmai Rassoul 博士

H. Mirwais Sadeq先生

Mohammad Jalil Shams博士

Abdul Sattar Sirat 教授

Humayun Tandar 先生

Sima Wali夫人

Abdul Rahim Wardak 將軍

Pacha Khan Zadran先生

代表聯合國，以資證明：

負責阿富汗問題的秘書長特別代表

拉赫達爾·卜拉希米先生



附件一

國際安全部隊

1. 聯合國阿富汗問題會談的與會者認識到在阿富汗全國維持安全與實行法治
2. 為此目標，與會者要求國際社會協助阿富汗新當局建立和訓練阿富汗新的保安和武裝部隊。
3. 聯合國阿富汗問題會談的與會者意識到阿富汗新的保安和武裝部隊的完全組建和運作可能尚需時日，因此要求聯合國安全理事會考慮核准將一支經聯合國授權的部隊早日部署到阿富汗。這支部隊將幫助維持喀布爾及其周圍地區的安全。這支部隊可酌情逐步擴展到其他城市和其他地區。
4. 聯合國阿富汗問題會談的與會者承諾將所有軍事部隊撤出喀布爾和聯合國部隊部署的其他城市或其他地區。此外希望這支部隊能援助阿富汗基礎設施的重建。

## 附件二

### 在過渡期間聯合國的作用

1. 秘書長的特別代表將負責聯合國在阿富汗各個方面的工作。
2. 特別代表應監測和協助本協定各個方面的執行。
3. 聯合國應為臨時政府提供諮詢，幫助創造一個政治上中立的有利環境，以便
4. 秘書長特別代表或其代表可應邀參加臨時行政當局和負責召開緊急支爾格大會的特別獨立委員會的會議。
5. 無論何種原因，如果有人極力阻止臨時行政當局或特別獨立委員會舉行會議，或如果這兩個機構無法就召開緊急支爾格大會的問題作出決定，秘書長的特別代表就應該考慮臨時行政當局或特別獨立委員會的意見，進行斡旋，幫助打破僵局或商定決定。
6. 聯合國應有權調查侵害人權的行為，並在必要時建議應採取的糾正行為。聯合國也將負責制定和執行人權教育方案，促進尊重人權和理解人權。

## 附件三

### 聯合國阿富汗問題會談的與會者對聯合國的請求

#### 聯合國阿富汗問題會談的與會者

1. 請聯合國和國際社會採取必要措施保證阿富汗的國家主權、領土完整和統一
2. 敦促聯合國、國際社會、特別是捐助國和多邊機構重申、加強和兌現其承諾，與臨時政府協調，協助阿富汗的復興、恢復和重建；
3. 請聯合國儘快：
  - (一) 在大選前進行選民登記，大選將在立憲緊急支爾格大會通過新憲法後舉行
  - (二) 進行阿富汗人口普查；
4. 敦促聯合國和國際社會承認聖戰者在保護阿富汗獨立和阿富汗人民的尊嚴阿富汗新的保安和武裝部隊；
5. 邀請聯合國和國際社會建立一個基金，為烈士家屬和其他受撫養人、戰爭受害者及因戰爭而致殘者提供協助；
6. 強烈敦促聯合國、國際社會和區域組織與臨時政府合作，打擊國際恐怖主義、

非法毒品的種植和販運，並向阿富汗農民提供財政、物質和技術資源，幫助替代性作物生產。

#### 附件四

##### 臨時行政當局的組成

主席：哈米德·卡爾紮伊

副主席和婦女事務： Sima Samar 博士

副主席和國防： Muhammad Qassem Fahim

副主席和規劃： Haji Muhammad Mohaqqeq

副主席和水電： Shaker Kargar

副主席和財政： Hedayat Amin Arsala

##### 成員

外交部： Abdullah Abdullah 博士

內政部： Muhammad Yunus Qanooni

商業部： Seyyed Mustafa Kazemi

礦業和工業部： Muhammad Alem Razm

小型企業部： Aref Noorzai

新聞和文化部： Raheen Makhdoom 博士

通信部： Ing. Abdul Rahim

勞動和社會事務部： Mir Wais Sadeq

朝覲和宗教事務部： Mohammad Hanif Hanif Balkhi

烈士和殘疾人事務部： Abdullah Wardak

教育部： Abdul Rassoul Amin

高教部： Sharif Faez 博士

衛生部： Suhaila Seddiqi 博士

公共工程部： Abdul Khalig Fazal

農村發展部： Abdul Malik Anwar

城市發展部： Haji Abdul

重建部： Qadir Amin Farhang

運輸部：Sultan Hamid Hamid  
難民回返部：Enayatullah Nazeri  
農業部：Seyyed Hussein Anwari  
水利部：Haji Mangal Hussein  
司法部：Abdul Rahim Karimi  
航空運輸和旅遊部：Abdul Rahman  
邊疆事務部：Amanullah Zadran





## 附錄二：1994 年憲法法院判決全文<sup>66</sup>

1. Die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 2 GG berechtigt den Bund nicht nur zum Eintritt in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit und zur Einwilligung in damit verbundene Beschränkungen seiner Hoheitsrechte. Sie bietet vielmehr auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben und damit auch für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden.

2. Art. 87a GG steht der Anwendung des Art. 24 Abs. 2 GG als verfassungsrechtliche Grundlage für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit nicht entgegen.

3.a) Das Grundgesetz verpflichtet die Bundesregierung, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die grundsätzlich vorherige konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen.

b) Es ist Sache des Gesetzgebers, jenseits der im Urteil dargelegten Mindestanforderungen und Grenzen des Parlamentsvorbehalts für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten.

4. Zur Friedenswahrung darf die Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 24 Abs. 2 GG in eine "Beschränkung" ihrer Hoheitsrechte einwilligen, indem sie sich an Entscheidungen einer internationalen Organisation bindet, ohne dieser damit schon im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG Hoheitsrechte zu übertragen.

5.a) Ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG ist dadurch gekennzeichnet, daß es durch ein friedensicherndes Regelwerk und den Aufbau einer eigenen Organisation für jedes Mitglied einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit begründet, der wechselseitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet und Sicherheit gewährt. Ob das System dabei ausschließlich oder vornehmlich unter den Mitgliedstaaten Frieden garantieren oder bei Angriffen von außen zum kollektiven Beistand verpflichten soll, ist unerheblich.

---

<sup>66</sup> 原文網站：<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv090286.html>

b) Auch Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung können Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG sein, wenn und soweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind.

6. Hat der Gesetzgeber der Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit zugestimmt, so ergreift diese Zustimmung auch die Eingliederung von Streitkräften in integrierte Verbände des Systems oder eine Beteiligung von Soldaten an militärischen Aktionen des Systems unter dessen militärischem Kommando, soweit Eingliederung oder Beteiligung in Gründungsvertrag oder Satzung, die der Zustimmung unterlegen haben, bereits angelegt sind. Die darin liegende Einwilligung in die Beschränkung von Hoheitsrechten umfaßt auch die Beteiligung deutscher Soldaten an militärischen Unternehmungen auf der Grundlage des Zusammenwirkens von Sicherheitssystemen in deren jeweiligem Rahmen, wenn sich Deutschland mit gesetzlicher Zustimmung diesen Systemen eingeordnet hat.

7. a) Akte der auswärtigen Gewalt, die vom Tatbestand des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nicht erfaßt werden, sind grundsätzlich dem Kompetenzbereich der Regierung zugeordnet. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG kann nicht entnommen werden, daß immer dann, wenn ein Handeln der Bundesregierung im völkerrechtlichen Verkehr die politischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland regelt oder Gegenstände der Bundesgesetzgebung betrifft, die Form eines der gesetzgeberischen Zustimmung bedürftigen Vertrages gewählt werden muß. Auch insoweit kommt eine analoge oder erweiternde Auslegung dieser Vorschrift nicht in Betracht (im Anschluß an BVerfGE 68, 1 [84 f.]).

b) Zur Reichweite des Zustimmungsrechtes des Gesetzgebers aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG.

Urteil

des Zweiten Senats vom 12. Juli 1994 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 19. und 20. April 1994

-- 2 BvE 3/92, 5/93, 7/93, 8/93 --

in den Verfahren I. über die Anträge festzustellen: 1. Die Bundesregierung hat a) durch die Zustimmung zu und Mitwirkung an folgenden Akten der NATO und der WEU: - Beschluß des NATO-Verteidigungsplanungsausschusses vom 24. März 1992 über die Aufstellung des NATO-Einsatzverbandes Mittelmeer; - Petersberger Erklärung der



WEU vom 19. Juni 1992; - Beschluß des NATO-Außenministerrates vom 10. Juli 1992 bezüglich einer Aktion von Seestreitkräften zur Überwachung der Beachtung der Resolution 713 und 757 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen; - Beschluß der WEU-Minister vom 10. Juli 1992 bezüglich einer Aktion von Seestreitkräften zur Überwachung der Beachtung der Resolutionen 713 und 757 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen; b) durch Unterstellung von Streitkräften der Bundeswehr unter den gemäß dem Beschluß des NATO-Verteidigungsplanungsausschusses vom 24. März 1992 errichteten Verband; c) durch ihren Beschluß über eine Beteiligung der Bundeswehr an Überwachungsmaßnahmen von WEU und NATO im Mittelmeer vom 15. Juli 1992 gegen Artikel 20 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 1 und 2 und Artikel 87a Absatz 2, gegen die Artikel 115a, 59 Absatz 2, 24 Absatz 1 des Grundgesetzes sowie gegen den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Verfassungsorgantreue verstoßen und damit Rechte des Bundestages und der Antragsteller zu 2) verletzt. - ... ..

Entscheidungsformel:

1. Die Anträge der jeweiligen Antragsteller zu 2) werden verworfen. Die Anträge der Antragsteller zu 1) in den Verfahren 2 BvE 3/92, 2 BvE 7/93 und 2 BvE 8/93 werden insoweit verworfen, als sie sich gegen den Antragsgegner zu 2) richten.

2. a) Das Grundgesetz verpflichtet die Bundesregierung, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die - grundsätzlich vorherige - konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen.

Die Bundesregierung hat gegen dieses Gebot verstoßen, indem sie aufgrund ihrer Beschlüsse vom 15. Juli 1992, 2. April 1993 und 21. April 1993 bewaffnete Streitkräfte eingesetzt hat, ohne vorher die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen.

b) Im übrigen werden die Anträge zurückgewiesen.