

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

德國外交政策研究：1998-2009

**Study on German Foreign Policy: 1998-2009**



Liao, Yi-Ken

指導教授：張亞中 博士

Advisor: Chang, Ya-Chung, Ph.D.

中華民國 100 年 1 月

January, 2011



## 中文摘要

自二次世界大戰以來，德國發展出以克制文化、多邊主義為特色的外交政策方向，成功重獲國際社會認同，達到兩德統一的目標，總理柯爾為免統一後德國再度造成各國疑慮，堅定向歐洲表達持續德國戰後路線的決心，使德國外交政策透露出一脈相承的連續性。

1998 年 10 月 27 日施洛德領導社會民主黨在大選中獲勝，成功當選德國聯邦總理，富有個人魅力與看法的施洛德讓德國外交政策出現了新風貌：德國開始追求在國際的「大國地位」，尋求聯合國常任理事國席位、要求在歐盟中得到相對應的影響力，與法俄聯合，共同拒絕美國出兵伊拉克的提案，德國外交政策的連續性卻因而受到考驗。

2005 年基民盟領袖梅克爾為了執政，決定與社民黨合組大聯盟政府，雙方簽約表示願將包含外交部長等八個內閣職位交給社民黨，使其外交路線不致偏離施洛德時期模式，但是來自東歐，具有物理學家背景的梅克爾甫一上台，便在國際舞台中展現其富有彈性的外交手腕，德國外交政策在兩任總理之間展現出令人注目的新風貌。

現實主義者相信，統一之後德國應會遠離多邊主義、降低合作意願，甚至開始追尋在歐洲的霸權地位，但是德國已深嵌入國際體制，並成為高度依賴國際貿易的國家，這些因素對德國外交政策的影響亦不容忽視。從 1998 年到 2009 年，在新的世紀之交，德國外交政策是否會偏離傳統路線，走向霸權？當今德國推動外交政策背後的核心觀念是否仍和統一之初相同？影響德國外交政策的主要因素又為何？本文希望藉由比較施洛德與梅克爾兩位總理執政時的外交政策軌跡，對德國外交政策走向做出深入剖析，期能對德國統一後外交政策形成進一步瞭解。

**關鍵字：**施洛德、梅克爾、德國外交



## 英文摘要

### Abstract

Since the 1950s, self-limitation and multilateralism have played the central role in Germany foreign policy. These characters helped Germany get back to the international society and achieved the goal of reunification. The main architects of the German reunification, Chancellor Helmut Kohl, understood the threaten that an unified Germany might bring to its neighbor countries and insisted to show the continuity of Germany foreign policy after the Second World War.

On 27 October 1998, the charisma leader of SPD, Gerhard Schröder, won the election and formed SPD-Green coalition. Followed is the different style of Germany's foreign policy: Germany start to pursue its international status, try to become an influential player in the world politics. Therefore, the continuity of Germany's foreign policy also faced the suspicious from all parties.

In 2005, Angela Merkel replaced Schröder, became the first female chancellor in the Germany history and led the grand coalition which was composed of SPD, CDU and CSU. Her East Germany origin and the physic background make her quite differ from her predecessor. And her flexible diplomacy skills also impressed the world. Germany's foreign policy revealed variety between two chancellors. However, traditional discussions of "German question" still haven't got a clear answer. This thesis trying to compare the foreign policy between chancellor Schröder and Merkel through observe Germany's diplomacy trajectory from 1998 to 2009. This thesis expect to help people realize Germany's foreign policy more comprehensively base on such observation.

**Keyword: Gerhard Schröder, Angela Merkel, German foreign policy, red-green coalition, grand coalition**



## 誌謝

在進行這篇論文的期間，我的人生經歷了許多轉折，常常都以為自己無法完成，但很感謝張老師不間斷地鼓勵、兩位口試委員的殷殷指導，還有給我許多支持的家人與朋友，讓我一路至今，終於有寫「誌謝」的機會。

回顧就讀研究所這些日子，很感謝學校提供大量的交換機會，讓我有機會親自到德國走一趟，這段交換經驗不僅協助我奠定從事此研究的基本語言能力，也讓我對本文研究主題——德國外交政策，持續懷抱相當的熱情。學校的自由開放，給我很多追求各式各樣不同夢想的空間，亦師亦友的張老師，也總在我徬徨時為我提供許多受用的分析與建議，持續為我們這群學生打氣加油，讓我們在學校的日子總是順利開心。

寫作期間也謝謝很多朋友的關心與鼓勵：謝謝在我灰心喪氣時給我安慰的人、謝謝看到相關書籍會買給我參考的人、謝謝那些鼓勵我繼續撐下去的人（特別要謝謝總是盯著我要我乖乖寫作的那位），因為有你們的陪伴我才可以一直不孤單地往前走。

最後，我要謝謝親愛的爸爸、媽媽與妹妹，謝謝你們總是相信我、支持我、愛護我，我糊裡糊塗的個性可能讓你們緊張不少，但是我會繼續好好加油，努力克服生命中的每一項挑戰，謝謝你們！



# 目次

中文摘要.....	i
英文摘要.....	ii
誌謝.....	iii
目次.....	iv
圖次.....	vii
表次.....	vii
第一章 導論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 文獻回顧.....	3
第三節 研究方法與分析架構.....	6
一、外交決策過程與政治系統論.....	6
二、分析層次.....	9
第四節 研究範圍與章節安排.....	12
一、研究範圍.....	12
二、章節安排.....	13
第二章 影響德國外交政策之基礎理論與角色選擇.....	17
第一節 現實主義.....	17
第二節 自由主義.....	19
第三節 社會建構主義.....	22
第四節 德國角色選擇.....	24
第三章 影響德國對外決策的外在情境.....	29
第一節 全球層次.....	29
一、全球新挑戰.....	29
二、全球新價值.....	30
第二節 國際層次.....	31
一、體系結構變化與美德關係.....	31
二、歐洲統合與德法關係.....	32
第三節 國家層次.....	33
一、歷史記憶與責任.....	33
二、意識形態.....	35
三、地緣政治.....	37
四、經濟能力.....	38
五、國內政治.....	40
第四章 施洛德政府時期.....	45
第一節 影響施洛德政府決策的外在情境.....	45

一、 全球層次：911 事件.....	45
二、 國際層次.....	46
三、 國家層次.....	48
第二節 施洛德政府的外交觀.....	54
一、 施洛德個人特質.....	54
二、 社會民主黨對外理念.....	55
第三節 施洛德政府與德國角色、目標及利益界定.....	57
一、 施洛德政府的角色界定.....	57
二、 施洛德政府的目標及利益界定.....	58
第四節 施洛德政府的外交政策執行與困境.....	61
一、 施洛德政府外交政策回顧.....	61
二、 施洛德政府外交政策產出系統分析.....	63
三、 施洛德政府外交政策執行困境.....	64
第五章 梅克爾政府時期.....	71
第一節 影響梅克爾政府決策的外在環境.....	71
一、 全球層次：.....	71
二、 國際層次.....	73
三、 國家層次.....	75
第二節 梅克爾政府的外交觀.....	80
一、 梅克爾個人特質.....	80
二、 基督教民主聯盟對外理念.....	83
第三節 梅克爾政府與德國角色、目標及利益界定.....	84
一、 梅克爾政府的角色界定.....	84
二、 梅克爾政府的目標及利益界定.....	86
第四節 梅克爾政府的外交政策執行與困境.....	91
一、 梅克爾政府外交政策回顧.....	91
二、 梅克爾政府外交政策產出系統分析.....	92
三、 梅克爾政府外交政策執行困境.....	93
第六章 施洛德與梅克爾政府比較.....	95
第一節 從現實主義看德國外交政策.....	95
一、 「權力」與「利益」概念對德國外交政策的影響.....	95
二、 「國際體系」與「權力平衡」概念對德國外交政策的影響.....	96
第二節 從自由主義看德國外交政策.....	99
一、 「合作」與「多邊主義」概念對德國外交政策的影響.....	99
二、 「國際建制」對德國外交政策的影響.....	100
三、 「自由國際主義」與「柔性權力」概念對德國外交政策的影響.....	101
第三節 從社會建構主義看德國外交政策.....	102

一、 戰後國家互動建構之德國認同.....	103
二、 建構新的國際互動模式.....	104
第四節 德國角色演變.....	105
一、 德國統一後的情勢發展.....	106
二、 施洛德政府時期的角色轉換.....	107
三、 梅克爾政府時期的角色轉換.....	109
四、 小結.....	110
第七章 結論.....	113
參考文獻.....	115
一、 外文資料.....	115
二、 中文資料.....	120
三、 網路資料.....	122
附錄：.....	123
附錄一、1950 年代以來德國經濟發展趨勢.....	123
附錄二、1998~2009 德國外交大事紀.....	124





## 圖次

圖 1、政治系統論略圖 .....	7
圖 2、國家政治系統與國際政治 .....	9
圖 3、本文分析架構 .....	11
圖 4、德國實質國內生產毛額成長率 .....	52
圖 5、多數德國民眾不認同美國對伊拉克發動先制攻擊 .....	63
圖 6、德國失業人數統計（單位：千人） .....	79

## 表次

表 1、1985-2004 年間德國年度國防支出佔國內生產毛額比率 .....	68
---	----





# 第一章 導論

## 第一節 研究動機與目的

二次世界戰後的德國外交政策，目標與路線非常明確，追求國家地位正常化、促進經濟復甦、維持區域和平，安定與繁榮成為重要目標。為達上述目標，德國以明確的多邊主義路線，向西將自己嵌入北大西洋公約組織，大力推動歐盟統合，把德國國家角色壓低，以區域穩定繁榮為號召，順利重返國際舞台，成為歐洲統合不可或缺的重要成員。

1989 年柏林圍牆倒塌，其後不到一年，德國走向統一，重新取回完整主權，以八千萬人口及強健的經濟實力重回大國行列，隨著冷戰結束，德國的角色也從東西方的衝突最前線，轉變成歐洲的中心橋樑。統一後的德國無疑是國際舞台上重要的主角，其是否會繼續擔任西方世界可信任的伙伴，將對歐洲各國的安全合作關係產生莫大影響，德國政策的可預測性、持續性成為國際社會的關注焦點。

自冷戰以來，德國靠推動歐洲統合與歐洲盟邦達成和解，1952 年利用歐洲煤鋼共同體（European Coal and Steel Community, ECSC）化解德法百年相爭恩怨後，德國便將歐洲政治領導者的位置讓與法國，藉此換取經濟和平發展的契機，德法兩國密切合作成為推動歐洲統合發電機，雖然 1986 年推動《歐洲單一法案》（Single European Act, SEA），試圖消除各會員國間的貿易障礙、創造單一經濟區域時，西德已成為歐洲統合資深會員，在領導歐洲事務上的意願相對提升，但仍堅持與法國共享領導地位，<sup>1</sup>甚至甘心讓法國居於領導地位。

德國統一為歐洲鄰國造成安全上的壓力與顧忌，為了解除各方疑慮，法國總

---

<sup>1</sup> 1983 年，德國聯邦總理柯爾（Helmut Kohl）與外交部長根舍（Hans-Dietrich Genscher）與義大利政府共同推動停擺已久的歐洲整合，促成十個會員國在司圖加特發表聲明，表示願將歐洲經濟共同體推回正軌，創造會員國間的單一市場，因而催生《歐洲單一法案》簽署。參見 Simon Green, Dan Hough, Alister Miskimmon, Graham Timmins, *The Politics of the New Germany* (NY: Routledge, 2008), pp.145.

統密特朗 (François Mitterrand) 與德國聯邦總理柯爾 (Helmut Kohl) 共同提出《馬斯垂克條約》(Maastricht Treaty)，推動成立歐洲共同貨幣聯盟，藉此表明德國在統一後持續參與歐洲統合的決心，彰顯德國不但沒有降低與歐洲聯繫的打算，反而願意在經濟上與歐洲國家採用同一貨幣、共同安全與外交政策、同時在司法及內政領域上進行合作，維持與歐洲國家的聯繫。透過《馬斯垂克條約》，柯爾帶領德國許下承諾，將與歐洲盟邦走向更密切的合作關係，證明統一後的德國不會因為相對力量增加，開始單方地追求國家利益。柯爾告訴歐洲社會，德國統一與歐洲統合，是一體兩面的問題，德國外交政策將維持其戰後以來的作風，不會有所改變。

德國外交政策的持續性於 1998 年再度受到考驗，1998 年 10 月 27 日施洛德 (Gerhard Fritz Kurt Schröder) 領導社會民主黨 (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD，中文簡稱「社民黨」) 在大選中獲勝，成功當選德國聯邦總理，讓執政 16 年的基督教民主聯盟 (*Deutschlands Christlich-Demokratische Union*, CDU，中文簡稱「基民盟」) 總理柯爾下台。

富有個人魅力與看法的施洛德讓德國外交政策出現了新風貌：德國開始追求在國際的「大國地位」，尋求聯合國常任理事國席位、要求在歐盟中得到相對應的影響力，與法俄聯合，共同拒絕美國出兵伊拉克的提案。2005 年基民盟領袖梅克爾 (Angela Dorothea Merkel) 為了執政，決定與社民黨合組大聯盟政府，雙方簽約表示願將包含外交部長等八個內閣職位交給社民黨，使其外交路線不致偏離施洛德時期模式，但是來自東歐，具有物理學家背景的梅克爾甫一上台，便在國際舞台中展現其富有彈性的外交手腕，德國外交政策在兩任總理之間展現出令人注目的新風貌。

現實主義者或許認為，統一之後德國應會遠離多邊主義、減少合作態度，甚至開始追尋在歐洲的霸權地位，但是德國已深嵌入國際體制，並成為高度依賴國際貿易的國家，這些因素對德國外交政策的影響也不容小覷。從 1998 年到 2009 年，在新的世紀之交，德國外交政策是否會偏離傳統路線，走向霸權？當今德國

推動外交政策背後的核心觀念是否仍和統一之初相同？影響德國外交政策的主要因素又為何？本文希望藉由比較施洛德與梅克爾兩位總理執政時的外交政策軌跡，對德國外交政策走向做出深入剖析，期能對德國統一後外交政策形成進一步瞭解。

## 第二節 文獻回顧

從 1797 年起，「德國問題」(German Question) 一直是學界對德國本質進行檢討與反省的主題；二次世界戰後，「德國問題」的內容轉而變成「如何使分裂德國恢復統一」；德國統一後，此問題則進一步轉為「在 1990 年後，統一且政治獨立的德國應在世界秩序上扮演何種角色？」。<sup>2</sup>雖然本文關注焦點為 1998 年到 2009 年間的德國外交政策，但對此時期的討論多附屬於德國統一後外交政策的討論標題下，所以在觀察施洛德與梅克爾兩任政府轉變時，吾人將一併審視德國統一後的外交政策，以便觀察較完整的德國外交政策風貌。

閱讀相關文獻，各家針對統一後德國的外交政策走向討論豐富，在中文方面，大陸學者連玉如在專書《「新德國問題」探索》中表示，從歷史角度來看，德國向來就是個「遲到的民族國家」，不斷追求與其他國家相同的平等地位，自 1949 年後更是如此，1989 年以前主權獨立與國家統一是其目標，1989 年後，隨著國家在政治制度上皈依西方價值、在外交策略上傾向西方追求一體化，德國的政策逐漸走向歐洲化，德國市民社會發展還有對國際多邊主義日漸形成的共識，都將成為德國外交政策連續性的保證。另一方面，德國也是一「超前的民族國家」，其外交政策不再單純奉行現實主義的「權力國家」原則，而採具「非軍事強權」內涵的貿易國家政策，關於此點最明確的發展始於 2001 年 911 事件，德國決定承擔未來對世界責任所提出的「國際秩序政策」(Internationale

---

<sup>2</sup> 1797 年，德國思想家 Johann Wolfgang von Goethe 以及 Friedrich Schiller 首先提出「德國問題」，討論德國究竟是什麼。詳見 Simon Green 等著，*The Politics of the New Germany* (NY: Routledge, 2008), P.7.

*Ordnungspolitik*)，為推展國際秩序文明化努力。<sup>3</sup>

在西文討論中，大部分的學者皆反對利用新現實主義解釋德國外交政策論內涵，認為德國外交政策受到規範性原則指導，而非物質利益。針對德國的力量轉變與國家目標的討論中，雖然有人將德國描述為「嵌在歐洲的霸權」(embedded hegemony)，<sup>4</sup>認為德國透過將歐洲德國化，對歐洲事務取得更多的掌控；但多數人仍對德國感到放心，認為德國追求權力的舉措不至於成為威脅；有人認為德國是「被馴服的強權」(tamed power)，<sup>5</sup>也有人認為德國是注重多邊主義的霸權(multilateralism hegemony)，<sup>6</sup>或是肩負全球責任的強權(great power with global responsibility)，<sup>7</sup>相信即便國家力量提升，德國仍會記取歷史教訓，持續尊重、守護國際社會秩序。

對於德國外交政策連續性的討論，林克(Werner Link)從外部制約機制出發，認為北大西洋公約組織與歐盟的制約作用，將使德國在軍事、經濟上受到限制，若想追求國家利益，德國只能在國際組織中透過多邊主義方式進行。<sup>8</sup>另一方面，布爾馬等人(Simon Bulmer)則認為德國國內機制也在某種程度上大幅限制德國外交政策變動：德國政府分工機制在水平上削弱總理對德國外交政策單方面主導能力，德國各邦的獨立地位也在垂直面上牽制聯邦政府的決策。<sup>9</sup>

若將時間範圍聚焦至 1998 年施洛德執政起，大陸學者李樂曾認為，施洛德新一代政治家上台，意味德國放下歷史包袱的開始，德國尊重西方價值如民主、

---

<sup>3</sup> 連玉如，《「新德國問題」探索》，(北京：北京大學出版社，2003)，頁 503-513。

<sup>4</sup> Beverly Crawford, *Power and German foreign policy: embedded hegemony in Europe* (New York: Palgrave Macmillan, 2007).

<sup>5</sup> Peter J. Katzenstein ed., *Tamed power: Germany in Europe*, (NY: Cornell University, 1997).

<sup>6</sup> Adrian Hyde-Price, *Germany and European Order: Enlarging NATO and the EU* (Manchester: Manchester University Press), pp. 261.

<sup>7</sup> Wolf-Dieter Eberwein and Karl Kaiser, 'Academic Research and Foreign Policy Making', in Eberwein and Kaiser ed., *Germany's New Foreign Policy: Decision-Making in an Interdependent World* (Basingstoke: Palgrave Press, 2001), pp.6.

<sup>8</sup> Werer Link, 'Der internationale Wandel und die Europapolitik des vereinten Deutschland', in Schneider et al. (eds.), *Eine neue deutsche Europapolitik?* (Bonn: Europa Union Verlag), pp.156-157.

<sup>9</sup> Simon Bulmer, Charlie Jeffery and William E. Paterson, *Germany's European Diplomacy: Shaping the Regional Milieu* (Manchester University Press, 2000), pp.92-95.

自由、人權，但大國意識將逐漸抬頭，不再迴避正常國家應面對的責任。<sup>10</sup>學者米契爾（R. Judson Mitchell）則表示，施洛德及其外長都是外交領域的新手，施洛德上台的首要任務也在挽救德國衰退的經濟情勢，所以在外交政策考量上顯得較為粗糙。<sup>11</sup>這段期間針對施洛德外交政策的研究，多數著眼於德國在伊拉克戰爭中的決策意涵與影響，德美關係轉變宣告德國大西洋政策轉向，認為德國對於自身的歐洲大國地位更有自覺，在外交政策上更堅決、具有自我主張，但也有學者認為德國此舉已大大偏離傳統精神，德國不但失去自冷戰以來的共同價值伙伴，德國刻意忽視聯合國決議將讓德國走向另一種形式的單邊主義。<sup>12</sup>

對於梅克爾外交政策之討論，大陸學者劉立群對 2007 年德國外交政策做出完整回顧，認為德國的外交政策在梅克爾帶領下走向靈活務實，會成為推動歐盟全方位統合的主要動力，但是梅克爾的「價值觀外交」——尊重人權、民主價值，將為其帶來某種程度的限制。<sup>13</sup>西方學者穆勒（Bernhard Müller-Härlein）則從梅克爾個人特色，以及國內外環境討論其外交政策為何能獲得國際肯定。<sup>14</sup>大體而言，與梅克爾政府相關的外交觀察多停留在時事討論，有關梅克爾政府與德國傳統外交脈絡間仍尚待觀察。

回顧自 1998 年到 2009 年間對施洛德與梅克爾政府研究之文獻，雖可經由豐富的資料知悉德國政府在各時期的政策，卻無法對這段期間以來的外交政策軌跡產生全面認識，也未有學者針對兩任政府進行觀察比較，對於德國政策連續性、德國政府如何看待權力、定義自我在國際角色之討論亦隨著時序遞進減少，到梅克爾政府時，相關文章轉以時事分析為主。所以，本文希望建立一針對外交政策

---

<sup>10</sup> 王樂曾，「德國紅綠聯盟政府外交政次初探」，《德國研究》，第 4 期，第 14 卷，（1999 年），頁 1-7。

<sup>11</sup> R. Judson Mitchell, "Germany Foreign Policy after Kohl", *Mediterranean Quarterly*, (Spring 1999), pp.81-96.

<sup>12</sup> Christian Hacke, "The Foreign Policy of the Schroeder/Fischer Administration in Historical perspective", *American Foreign Policy Interests* (National Committee on American Foreign Policy, 2005), pp.289-294.

<sup>13</sup> 劉立群，「德國外交的得與失——盤點 2007 年」，《德國研究》，第一期，第 23 卷，（2008 年），頁 4-11。

<sup>14</sup> Bernhard Mueller-Haerlin, "Angela Merkel's Foreign Policy", *Contemporary Review*, (Spring 2007), Vol. 289, No. 1684, pp.1-10.

產出內涵的分析架構，藉此評析兩任德國領導人的外交路線，將這段期間的德國外交表現共同納入傳統對「德國問題」的討論，瞭解德國外交政策在這段期間的變與不變，並探索影響德國外交政策變動的關鍵因素。

### 第三節 研究方法與分析架構

本文在研究方法上採取質化分析法與文獻分析法，利用現有學術論著、報章雜誌、官方聲明對德國外交政策演變進行觀察分析。在分析架構上則採用大衛·伊斯頓（David Easton）在政治學領域中所提出的「政治系統論」（The Political System）之政策產生模型作為外交政策產出概念的分析架構，並搭配國際關係之分析層次（Level of Analysis）概念，逐一討論各層次對德國外交政策之影響。

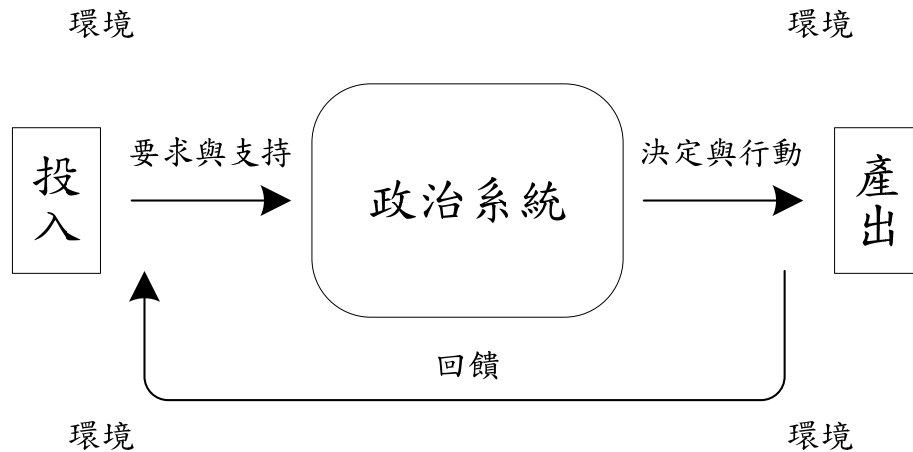
#### 一、外交決策過程與政治系統論

外交政策是國家在追求本身利益與目標時所形成的行動軌跡，而有能力又具正當性可代表國家實踐國家意志、維護國家利益的行為者只有該國政府，所以外交政策實際來自政府機關的決策產出。

依照政治系統論的看法，政治系統的形成來自兩環境因素：支持（Support）與要求（Demand），因為有與政治相關事務需要處理，才需要政治系統的存在；因為有來自系統外的支持，政治系統才有權限處理政治事務。支持與要求共同構成政治系統的輸入（Inputs）。當某些事務具有相當重要性需要受到處理時，便會從環境進入政治系統，政治系統因為處理能力有限，會藉由「轉換」（Conversion）對外來需求進行過濾、縮減與結合，具體成為政策「輸出」（Outputs），也就是政府的決定與行動，再從政治系統進入環境。但是，政治過程並不只是單純地歷經輸入到輸出即可告終，因為政策實行帶來滿足後，還會出現新狀況、新需求，這些新支持與新要求會經「回饋環」（Feedback Loop）重新回到輸入面，形成週

而復始的政治過程。<sup>15</sup>

圖 1、政治系統論略圖



來源：David Easton, *A Framework for Political Analysis*

(Englewood cliffs, N. J.: 1965), P.112.

將政治系統分析模型套用在外交政策產出過程中，外在環境輸入的選項，除了國內民意，還需注意國家的周遭環境，即國際環境，舉凡國際間重大事件、強權與弱國、國際潮流與規範等，都是一國政府在決定外交政策時需要納入考量的要素，大衛·伊斯頓將國際體系的範疇區分為國際政治系統（political system）、生態系統（ecological system）與社會系統（social system），其中生態系統指的是國家的物質條件如地理位置、氣候等。所以外交政策可反映一國對其他國家行為的預期、受物質環境的影響、以及對國際價值與規範的體認。<sup>16</sup>

外在環境的影響進入國家政治系統後，首先受到政府部門分析，經過各方斟酌角力之後，成為政策產出。在此過程中，政府會先根據內部權力分布、職務分配狀況決定決策者，決策者受到國家本身與個人的歷史、信仰、文化、意識形態形成對世界的看法、並定義國家利益，依此決定國家追求的目標。但國家追求利益與目標並非毫無上限，決策仍須考慮國家所具有的籌碼如國家資源、權力、

<sup>15</sup> 詳見任德厚，《政治學》，（台北：任德厚，民國 92 年），頁 134-136。

<sup>16</sup> David Easton, *A Framework for Political Analysis*, ( N.J.: Prentice-Hall. 1965), pp.73-75.

經濟、科技發展程度，以及國內政黨勢力分布、社會輿論壓力，最後決定國家走向，如何以有限資源滿足最大利益，是此階段執政者最重要課題。所以，外交政策作為除了外顯為國家間採取的相互行動，其背後還代表了更高的價值目標——為國家的理念服務，並在實際意義上涵括了手段和目的這兩層次。<sup>17</sup>

國家政府選擇的行動路線包含政府短期的手段以及長期的計劃，這些路線可能是國家主動的行為，也可能是國家被動的反應。一般來說，國家的外交政策可分為全盤性的外交規劃、行政性政策、以及危機決策，<sup>18</sup>全盤性外交規劃可以是政府對外交政策的聲明以及直接的外交行為，屬於比較穩定、長期、可供觀察的外交軌跡；行政性政策則是外交部門的一般例行性決策，受政府部門內部運作規範管轄，不易對國際關係產生直接影響；危機決策則出現於突然受到外來威脅，使對外關係面臨轉捩點、國家利益面臨重大損害、非採緊急措施不能應付該狀況時，由於決策者對危機時的決策反應時間較平時短，能夠接收到的資訊也不盡完整，面對危機時身心往往承受龐大壓力，導致決策結果帶來意料之外的影響，牽動國際和平穩定。所以在外交政策分析研究中，主要討論的內容為政府全盤性外交規劃，以及危機處理的研究。

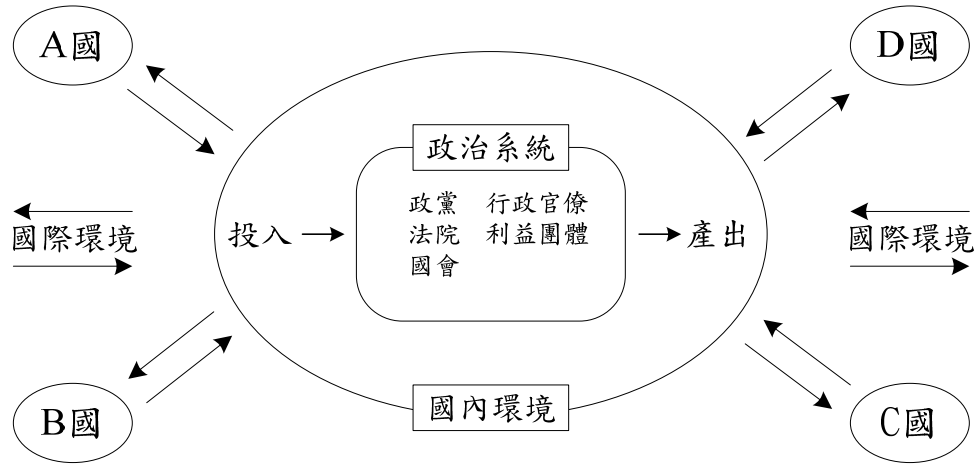
外交政策是政府處理對外關係時形成的政策，外交政策產出後將與其他國家進行互動，對國際關係發生影響，國際環境也將因而產生改變。國家外交政策推行成功，將有助與他國產生良好互動關係，國家地位可能因此上升，使國際影響力提升；反之，國家外交政策推行時與他國外交目標有所衝突，彼此產生摩擦，可能對國家形成困境、新挑戰。不論政策成敗，國家的政策產出都會對國際環境帶來改變，這些改變將成為反饋，重新輸入國家決策系統，對國家的外交政策產生影響。

---

<sup>17</sup> Frederick S. Person and J. Martin Rochester 著，胡祖慶譯，《國際關係》，（台北：五南，民國 91 年），頁 81。

<sup>18</sup> William D. Coplin. *Introduction to International Politics*, (New Jersey: Prentice-Hall. 1980), pp. 134-137.

圖 2、國家政治系統與國際政治



來源：Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics Today: A World View*, 4<sup>th</sup> edition, (Boston: Little Brown, 1998), P.7.

## 二、分析層次

國際關係研究領域涵蓋範圍廣闊，除了傳統國家行為者，非國家行為者的重要性也隨著全球化趨勢日漸增加，國際間互動交流的角色可以是國際組織、跨國公司、利益團體、個人等，所以國際關係不只涉及「國家間關係」，也包含國家與團體、國家與個人、不同國家之團體、不同國家之個人的互動，國際關係學者為了對多樣且複雜的影響因素與行為者進行有系統的分類與探討，發展出「分析層次」(Levels of Analysis) 的整理框架。

國際關係有關「分析層次」的探討，主要起於華茲 (Kenneth Waltz ) 的著作《人、國家與戰爭》(Man, the State and War)。在該書中，華茲檢視歷來針對「戰爭起源」的分析，並將成因歸類整理在三個層次之下：「個人層次」(first image 或 individual level)、「國家層次」(second image 或 state level) 與、「國際層次」

(third image 或 system level)，以探討戰爭的發生與起源。<sup>19</sup>

雖然國際關係學者對於分析層次應該包含哪些「層次」常有不同看法，<sup>20</sup>本文則採用格德斯坦 (Joshua S. Goldstein) 所提出的四個層次：個人 (individual)、國家與社會 (domestic or state or societal)、國際 (interstate or international or systemic)、全球 (global)，因為在全球化的衝擊下，國際趨勢及規範，已非特定幾個國家可以掌握決定，許多新挑戰都需全球攜手合作才有辦法處理。以下對此四層次作一介紹。<sup>21</sup>

第一、個人層次：注重個人的觀念、選擇與行動對國際關係發展可能造成的影響，舉凡市民、思想家、軍人、選民面對事件的態度都值得注意，但在個人層次中，我們尤其關注決策者，因為領袖的決定往往會為歷史帶來深遠影響，沒有鄧小平，恐怕就沒有現在的中國；如果不是甘迺迪 (John F. Kennedy)，古巴飛彈危機又會如何落幕？領導者對現實解讀與認知、決策時的心理狀態、成長學習歷程、處事風格等，都可能影響其選擇與行動。在討論個人層次時，如果決策者為菁英團體，則毋須針對團體內每一個體單獨進行觀察，可直接針對該菁英團體所呈現的整體特質進行瞭解即可。

第二、國家與社會層次：關心個人在國家內部形成的集合性影響，如利益團體、政治組織、政府部門，重視國家內政層面的各種因素。不同組織在不同型態的國家、社會中，能發揮的影響不盡相同，輿論在獨裁國家與民主國家，對政府形成的壓力便有差別；在民主國家經逢選舉年時，也常產生不同以往的決策。在此層次，我們注意國家政體形式、政府決策部門、政黨黨綱、官僚互動等負責決策的政府面向，也注意社會在決策過程中形成的壓力，如種族衝突、民族主義、

---

<sup>19</sup> Kenneth Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. Rev. ed. (Columbia, 2001)

<sup>20</sup> J. David Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations," *World Politics*, 14(1), (1961), pp.77-92. 辛格提出「國家—國際」兩層次框架，將國際關係互動區分為由內而外的國家層次，以及由外而內的國際層次。

Bruce Russett, Harvey Starr, and David Kinsella. *World Politics: The Menu for Choice*, 7<sup>th</sup> ed. (Canada: Wadsworth, 2004), pp. 12-19. 此書提出六個層次：個別決策者的人格特質影響、決策者社經角色、政府結構、社會特徵、國際關係、世界體系。

<sup>21</sup> Joshua S. Goldstein, *International Relation*. 7<sup>th</sup> ed. (Longman: 2005), pp.17-19.

社會文化、公眾輿論、經濟與工業部門、軍工複合體等。

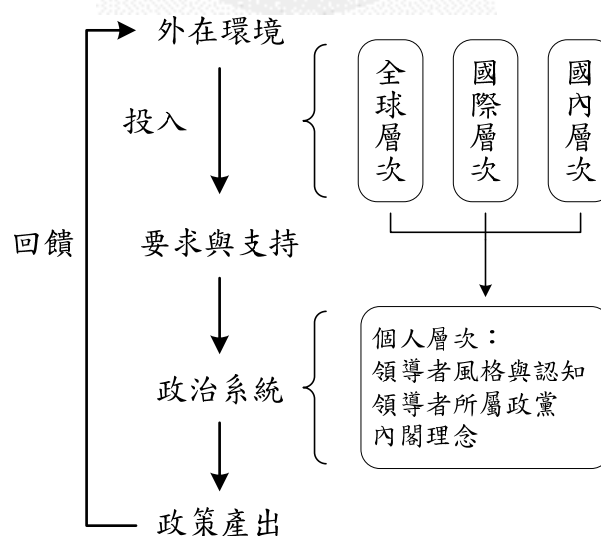
第三、國際層次：注意國際體系對政策造成的影響，所以特別關注國家間互動，而不思考國家內部構成與領導者個別特質。國家在國際體系中的相對權力位置與互動（如貿易關係、條約關係、在國際組織中的能力），都是此層次的觀察重點，也是傳統國際關係研究的主題。

第四、全球層次：認為全球趨勢也會型塑國家表現與互動模式，科技變遷、全球信仰、環境保護議題、全球威脅（如恐怖主義、宗教衝突、全球性金融危機），都會對國際關係帶來影響，因為全球商業、科技社群互動而產生的全球性統合亦將國家疆界削弱，讓全球社群、規範與信仰的功能日益提升。

由於本文重點在比較 1998 年到 2009 年間，施洛德政府與梅克爾政府的施政差異，所以在文章架構安排上，將施洛德與梅克爾所領導之政黨、政府視為一體，亦即將傳統分析層次中「國家」內所包含的政府、政黨這些會因為領導者改變的因素抽出，併入「個人」因素之下進行討論。

對照前述政治系統論以及分析層次的概念，本文分析架構可以下圖表示：

圖 3、本文分析架構



來源：筆者自繪。

## 第四節 研究範圍與章節安排

### 一、研究範圍

本文研究時間範圍，起於 1998 年施洛德所領導之紅綠政府上台開始，迄於 2009 年 10 月梅克爾連任前。鎖定施洛德政府以後的德國外交政策轉化，主要是因為施洛德政府的組成以所謂「68 年代」為主，這一代的外交政策領導者包含施洛德以及外交部長費雪（Joschka Fischer）兩人，都未實際經歷過二次世界大戰，也未曾親身體驗過德國在二次世界大戰中參與的暴行，施洛德上台，不僅意味著德國統一以來首次政黨輪替，也象徵德國新舊世代交替，二次世界大戰的陰影是否仍會籠罩德國外交政策，值得觀察。

另一方面，2005 年梅克爾政府上台，儘管梅克爾本身屬於基督教民主聯盟，但為了執政不得不與施洛德領導之社民黨簽約共組大聯盟政府，將外交部長的職位交給社民黨大將史坦邁爾（Frank-Walter Steinmeier），使施洛德政府的外交觀點仍能對梅克爾政府產生影響。另一方面，梅克爾來自東歐的成長背景與生活經歷，還有基民盟理念對德國外交政策的影響，兩任政府外交政策的異同，在社民黨與基民盟、男性與女性領導風格、西德與東德各項因素的拉鋸下更顯得令人玩味。無奈梅克爾執政仍為現在進行式，文章寫作若想與時事發展俱進，恐怕只能進行當下的敘述性紀錄與分析，無法兼顧政策後續發酵影響，加上政府資訊釋出有其時機問題，不一定是即時性的，所以寫作時不易達到分析上的全面與完整，基於前述考量以及寫作時的資料蒐集問題，本文將文章內容涵蓋時間終點訂於 2009 年 10 月，主要觀察梅克爾第一任大聯盟政府的外交表現。

在空間範圍上，本文以德國歐洲政策與大西洋政策作為觀察重點，因為二次世界大戰結束，西德以北大西洋公約組織還有歐洲統合作為兩大政策支柱，順利將其成為德國重返國際舞台的基石，德國統一後，是否會維持對此二地區的相同政策，將反映出德國國家目標的方向。除此之外，隨著德國在全球事務上的參與

日增，本文也關注德國在全球層面的國際事務參與，如聯合國、國際環保議題、金融問題的討論。

外交政策涵蓋範圍甚廣，從德國在國際會議中的發言，到歐盟內部產品共同規格的討論，皆屬外交事務，為了避免文章內容過於繁雜導致焦點模糊，本文將依前述外交政策分類，將外交政策性質分為全盤性的外交規劃、行政性政策、及危機決策，以討論德國政府長期的全盤外交規畫為主，討論方式則針對德國在歐洲與鄰邦的互動、對歐盟擴大改革的意見、對北大西洋公約組織以及美國的態度、在全球事務上的活動等實踐進行觀察，藉此探索德國外交政策走向，由於主要目標在掌握德國外交政策的背後精神，所以對特定外交政策的細部實踐略去不談。

## 二、章節安排

在章節安排上，本文的第一部分為導論，介紹研究動機及目的、相關文獻回顧、研究架構安排，並簡單說明文章研究焦點，為了觀察德國外交政策自 1998 年到 2009 年間的運作軌跡，本文利用政治系統論作為政策產出的主要模型結構，強調外在環境對政策的影響，也重視政策產出後的反饋功能，所以後冷戰時期，德國聯邦總理柯爾的外交政策最終會藉由反饋作用進入政治系統，對施洛德政府的外交政策產生影響，施洛德政府時期的外交政策，不論對德國外交政策帶來優勢或造成困境，也會進入回饋圈中對梅克爾政府造成影響。另一方面，再利用分析層次的概念，將外在環境區分為全球、國際、國家，將分析層次中的「個人」概念視為總理、總理所屬政黨、總理領轄下的政府，將這些因為不同總理變化的因素合併為「政治系統」進行討論。

第二章理論介紹，介紹國際關係中三大主流理論：現實主義、自由主義、社會建構主義，以及利用此三理論對德國外交政策進行觀察應該注意的要點。同時歸納整理學界看法，討論這三大理論對德國外交政策可能造成的影響，作為觀察德國外交政策的基礎理論架構。此外，本章亦根據前述理論，以及郝思迪 (Kal J.

Holsti) 的分析，討論德國在外交政策可能形成的國家角色與概念。

第三章介紹影響德國外交政策的外在情境，呼應政治系統論外在環境輸入的觀念，整理外在環境對德國外交政策的影響，為求清楚明瞭，利用分析層次將外在環境影響區分為全球層次、國際層次、以及國家層次。全球層次討論全球化時代，逐漸在國際社會成形的全球價值，還有需要國際合作才能解決的議題如何影響德國外交政策。國際層次則討論國際體系在冷戰結束後，美國成為全球霸權、蘇聯崩解，單極體系浮現為德國帶來的衝擊，另一方面，隨著歐洲統合趨深趨廣，歐盟漸漸成為國際體系中頗具影響力的新行為者，嵌於歐盟的德國一方面受歐盟制約，另一方面也可藉團結的歐洲力量面對其他區域的挑戰，如何在歐盟基礎上與他國互動亦值得關注。最後，國家內部根據歷史背景、地緣關係、二次戰後陰影所形成的社會意識形態與文化，還有長期的經濟問題，不僅影響德國的外交目標，也對德國外交手段形成抑制。

第四章、第五章分別討論施洛德領導的紅綠政府，以及梅克爾領導的大聯盟政府之外交政策。這個部分首先討論政治系統如何轉化外部環境的刺激，決定資源分配，最後成為政策輸出。由於需要對照兩任政府異同，兩任政府主要差異在於不同領導者，所以將領導者所屬政黨、領導者轄下的內閣配置一併歸入「個人」層次進行分析。討論首先針對領導者個人風格進行觀察，再檢驗其所屬政黨對領導者政治方向形成的限制，之後審視領導者與其政黨組成政府對「德國」在國際事務中的角色定位，瞭解其如何界定德國國家目標及利益。每一章節的最後部分除分析比較各外在政治輸入對整體政治系統產出的影響，還特別討論政治系統中的「回饋」作用，即各任政府外交政策產出及實踐過程形成的困境與挑戰，藉此檢討及評估下任政府的可能動向。

第六章利用國際關係三大主流理論比較兩任政府異同，並在理論基礎上歸納整理 1998 年到 2009 年德國外交政策主要方向。以權力還有國家利益導向為主的現實主義，倡導國際合作、多邊主義的自由主義，重視國際社會文化影響的社會建構主義，將在哪些面向對德國外交政策造成影響是本章研究重點。此外，本章

節亦關注德國對自身在國際社會中的角色定位是否有所改變做出分析，藉觀察其認同演變，瞭解德國當前國家目標與任務。

第七章為結論與展望，基於對 1998 年到 2009 年間兩任政府外交政策的觀察比較，描繪此時期的德國外交政策軌跡，歸納此階段中影響德國外交政策的關鍵因素，推估德國政策未來發展選項。





## 第二章 影響德國外交政策之基礎理論與角色選擇

前章介紹本文結合政治系統論與層次分析概念作為分析架構，然外在因素「輸入」政治架構中，尚須經過「轉化」的過程方能成為政策「產出」，透過國際關係傳統三大理論：現實主義、自由主義、社會建構主義，我們可以清楚的審視此一內在「轉化」過程，並在評估衡量此三大理論對德國外交政策的影響後，探索德國當前「角色選擇」的輪廓。

### 第一節 現實主義

現實主義因為質疑一次世界大戰後的理想主義，<sup>22</sup>在第二次世界大戰時萌芽，<sup>23</sup>並於冷戰時期成長茁壯，成為今日國際關係主流。現實主義對人性的看法悲觀，同時認為國際關係亦受人性的客觀法則支配：人是利己、自私的，人類會尋求支配他人的力量，國家也是如此，會將維護國家利益視為要務，相信要維護國家利益就需擁有權力，為了支配他人，也為了免於他人支配，國家將為生存追求權力，在此過程中自然會與他國產生衝突及不信任，所以國家在本質上並無合作可能，合作即便產生，也只是為了滿足當前短暫的利益，一旦利益受到滿足，合作關係便會解除。

現實主義主要理論假設如下：

第一、國家是國際關係的主要行為者：現實主義採取國家中心主義（state-centric），認為國際社會由獨立自主的主權國家組成，國際關係以討論國家的互動交往為主，國家對外享有主權可以代表國內人民，對內享有治權可以執

---

<sup>22</sup> E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* (London: Macmillan Press, 1939). 卡爾認為理想主義只注意國際關係發展的「應然」面，卻忽視其「實然」面，過於強調國際規範、道德在國際政治中的效用，卻忽視「權力」對國際關係的實際影響。

<sup>23</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 2<sup>nd</sup> ed. (New York: Knopf: 1954). 摩根索在其著作中，提出現實主義六原則，強調國際政治本質即在維護國家利益，國家有其該遵守之道德要求，不可與普遍的世俗道德原則混淆。

行決策，個人與國際組織雖會在國際社會行動，但對國際產生重大影響的行動，還是得透過國家授權才有辦法進行，所以國家才是國際關係的主要行為者。

第二、國家是自利也是理性的：現實主義者不僅重視國家，也將國家擬人化，將對人性的觀察，套用在國家的行為模式中，認為國家與人相同，都將追求自我利益與權力作為行動準則；同時，國家也是一理性行為者，面對外在環境，國家會做出審慎評估，斟酌本身具有的能力，還有各項政策實施後的可能成效，選擇能滿足國家最大利益的政策——國家利益有兩面向，一是保護國家有形存在及不受傷害，二在滿足對國家有利的各種基本需要，由於全球資源有限，各國為獲得足夠資源必會產生衝突。

第三、國際社會無政府狀態（Anarchy）：由於群體間為了競爭資源幾乎不可能合作，所以國際社會無法產生一個可以合法壟斷暴力、強制執行國際政策及規範的中央政府，國際社會因而長期處於無政府狀態，國家只能依賴自身力量保障自我利益，為達此目標，權力成為生存的必須基礎，其他國家權力的增加，就是對本國的生存威脅，所以在無政府狀態中，國家將不斷追求權力擴張，國際社會將因此呈現衝突狀態。

第四、權力平衡（Balance of Power）：權力平衡出現是為了維持國際社會中各行為者的權力均等。<sup>24</sup>在國際社會中，一國政府通常將國家安全等同國家利益，對他國的軍事、經濟「力量」抱持懷疑不信任的態度，由於各國所擁有的權力必不等量，為了避免受他國支配，較弱國家會形成同盟，使國家間力量處於對稱均衡的狀態，以維持國際社會的穩定和平。

值得注意的是，70年代之後，國際社會的重大變化無法以傳統的現實主義觀點來解釋。所以華茲（Kenneth Waltz）在1979年出版《國際政治理論》（Theory of International Politics），在其中運用體系分析的方式解釋傳統現實主義的權力、國家利益概念，成為結構現實主義的濫觴。華茲認為國際關係的本質是恆久不變

---

<sup>24</sup> Hans Morgenthau, *Politics Among nations: The Struggle for Power and Peace*, (NY: Alfred A. Knopf, Inc, 1973), pp.167.

的處於國際無政府狀態，每一個體的行為動機不僅在爭取更多的權力，也希望能在整個體系架構中取得能保護自己的有利位置。所以我們如果只將國家的目標、政策、行為當作主要的研究對象，其結果只會不斷的陳述事實。

因此我們必須瞭解，國家在貫徹外交政策時必然會受到國際環境制約，這個國際環境即他們所處的「體系」，藉由對體系的了解，我們才能預測一個國家的行為及互動結果。國際結構是一套無形、潛在的限制條件，會透過主觀的「社會化」歷程，與客觀的「競爭獎懲原則」，制約並驅迫結構內成員的行為。處於結構內的國家，會在前述社會化過程中瞭解自己應扮演的角色，依其認知採取某些行為。結構加上許多互動的成員，形成「體系」，在體系中，成員會受到結構影響形成對國際社會權力分布狀態的認知，並依此定義自己應該如何作為，所以國際互動也會因國際結構不同，使國際成員對自己的角色形成不同定義，決定自己應有的作為。基於國家追求生存與權力的假設，國家會依照權力大小評估自己在國際體系中的位置，採取最有助維護本國安全，又能促進國家權力的政策，最後，國家外交政策也會反過來因國家權力變動而改變。

## 第二節 自由主義

自由主義起於傳統政治與經濟哲學的討論，相信人是理性的動物，會在行為過程中會依理性進行抉擇，找出達成最大收益的方法。所以政府若想使社會公益最大化，就應盡量減少對個人的干預，因此自由主義強調「個人的權利」，認為國家應實行民主制度、保障個人自由、並落實法律之前人人平等的概念，如此一來，人類必能朝進步邁進；同樣的，在自由競爭的市場中，自然會有「看不見的手」使供需達到平衡，在競爭中，生產者會不斷尋求創新進步，消費者則可從中選擇最符自身需求的產品，自由經濟貿易更有助增進互賴，促進和平產生。所以在政治與經濟上促進及擴大自由，將可為世界帶來和平、福利與正義。

自由主義相信，依照人類理性，應能理解維持國際社會秩序與和平是最符和

人類利益的選項，國際秩序不能符合理性標準，是因為人類對國際社會缺乏足夠知識與瞭解，或是制度不夠完善才使人誤以為國際社會無法合作共生，所以應努力改變客觀環境，使人類走向文明。

自由主義主要理論內容如下：<sup>25</sup>

第一、人是理性的動物：和現實主義一樣，自由主義認為人是理性的，但是理性個人可以想的更多更遠，能夠理解戰爭與衝突背後難以估計的損失。人性不必然為惡，但也不必然為善，但可經由相互依賴與學習的過程，利用教育培養理性與道德感使彼此願意相互協助與合作。因此，人類與國家有可能建構和平的環境與合作的關係，從而避免衝突、對立與戰爭。

第二、重視絕對獲益，而非相對獲益：認為利益和諧勝過利益衝突，透過理性或是理性溝通，可達到潛在利益一致的境界，行為者在考慮是否採取特定行動時，只要該行動能帶來利益即可，而非要求所獲利益一定比他人多。

第三、國際社會是無政府狀態，但非不可避免之現象：為了彼此交流好處，理性會指引個體走向合作，合作使制度產生變為可能，也使彼此行為可被預期，國際社會也將因此漸趨穩定。為達此目標，國家必須改革他們的政治體系，使得民主治理與國內公民的自由選擇，可以用來保護人權與協助維持國際和諧互動；在國際上，「基於和平是全世界的共同利益，國際應該設立一國際組織，讓各國可以在制度內進行談判，解決爭議」。<sup>26</sup>國際組織除了有助和平解決糾紛，也可增進國家的互動交往，使國家有機會瞭解彼此意圖，帶領各國走出相互競爭策略思維。同樣的，促進各國對國際法以及國際條約的尊重，也可達到類似效果。

第四、國際組織與國際建制（International Regime）是維持國際和平穩定的重要機制：國際組織與建制可提供國家資訊，使其得以理性評估各種行為的成本

---

<sup>25</sup> Robert Keohane, "International Liberalism Reconsidered," in John Dunn, ed., *The Economic Limits to Modern Politics*, (New York: Cambridge University Press, 1990), p.174; and Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization*, Vol.51, No.4, Autumn 1997, pp.516-524. And Charles W. Kegley Jr. and Eugene R. Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation* (Boston: Bedford/St.Martin, 2001), pp. 29-30.

<sup>26</sup> *The Fourteen Points*, Wilson's Address to Congress, Woodrow Wilson, January 8, 1918.

效益，即使有時國際組織規範與國家的短期利益相牴觸，為了長期國家利益與國際互動考量，仍然會選擇遵守國際組織與規範。原因有數項：首先，國際組織與建制可以降低國家互動交易成本，經由國際組織過程集合資源、分享資訊，讓國家得以在國際組織過程中與其他國家進行有效溝通與談判，使國家認為參與國際組織活動有其便利性，亦具減少國際互動成本功能。<sup>27</sup>其次，國際組織與建制可以提高國家間相互期待值，有助維持國家間的合作關係。<sup>28</sup>透過參與國際組織過程，國家可以有效合理期待其他會員國的行為，成為國家制訂對外政策時的決策依據。此外，國際組織過程可提供某特定國際議題一個長期有制度處理的機制，國家預期會在國際組織中與其他會員國作長期且多次的互動，因此會產生所謂「未來陰影」(shadow of future)效應，<sup>29</sup>使國家為維持未來的持續互動而願採取較為合作態度，不願為短期利益犧牲國家聲譽與長期合作機會。

第五、應以「集體安全」(collective security) 取代傳統權力平衡：在經歷一次又一次的戰爭後，國際應能體認到「和平不可分割」的重要性，以集體安全制度取代傳統權力平衡，彼此同意對違反國際和平規則者作出集體反應，讓個別國家的安全，成為全體國家關切的事項，對維護世界和平享有共同責任。如此將可防止國際社會出現使用暴力擴張的國家，也可防止各國濫用暴力，甚至還能終止軍備競賽。

同樣的，自由主義在歷經了二次世界大戰、冷戰後，也逐漸發展出不同的思考方向，如：強調國際建制重要性的「自由制度主義」(Neoliberal Institutionalism)、期許透過改變國內政治經濟制度，由內而外轉化國際互動模式的「自由國際主義」等，皆豐富了傳統自由主義的探討層次，為當代國際行為者的和平互動發展提供多種思考面向。

---

<sup>27</sup> Robert Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, (Boulder, CO: Westview Press, 1989), p. 386.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> See Robert Axelord and Robert Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy," in *Neorealism and Neoliberalism*, Ed. by David A. Baldwin (NY: Columbia University Press, 1993), at pp. 91-94.

### 第三節 社會建構主義

社會建構主義興起於 80 年代，學派不少，本文以溫特 (Alexander Wendt) 為代表。社會建構主義認為國際體系是一個社會結構，而非物質結構，物質資源雖然重要，卻不是支配國際關係的要素，因為在社會結構中，物質只是經由概念上的共享知識 (文化、信仰、觀念、規範) 被賦予意義。相同的物質會因概念上的認知不同，形成巨大的意義歧異。舉例而言，在冷戰期間擁有強大軍事力量、高度創新科技的美國，只會對蘇聯造成威脅，對於歐洲盟邦則成為重要的保護傘。所以國際結構是國際社會關係的產物，而此社會關係由規範、身分、利益等成分構成，因此國際體系的主要結構來自成員的相互主體性。<sup>30</sup>

社會建構主義接受現實主義的部分假設，例如國家是國際社會的主要行為者、國家行為是單一理性個體的行為、以及國際社會的結構基本上處於無政府狀態。但對新現實及新自由主義而言，國際體系是一個由「物質力量決定權力分配」的物質體系，國家認同及國家利益都已被客觀設定，超脫於社會互動之外，不會產生變化。但建構主義則認為，國際政治的基本是結構性的，而非僅是物質性的，此結構會塑造行為者的認知與利益，而非單純改變其行為。<sup>31</sup>所以國家的認同和利益並非先驗存在，而是在國家之間的互動中建構形成，前面現實主義提到的主權、無政府狀態、安全困境等傳統國際關係理論假設，同樣也是被國際社會建構而生的產物。透過在社會結構中的實踐，會使社會體系中的行為者形成認同，這些認同決定國家利益及國家行為，所以我們想了解物質所具有的權力、國家行為的動機，就得先了解「概念」及「規範」在國際社會中的影響。

社會建構主義主要概念如下：

第一、國際體系是一社會結構，由三個主要成分構成，分別是共享知識

<sup>30</sup> 參見 Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 以及該書中文翻譯版，秦亞青譯，亞歷山大溫特著，《國際政治的社會理論》，(上海：上海人民出版社，2000 年)。

<sup>31</sup> Alexander Wendt, "Collective Identity Formation and the International State," *American Political Science Review*, Vol. 88, No.2, (1994), pp. 384~396.

(shared knowledge)、物質資源 (material resources)、及實踐 (practice)。<sup>32</sup> 共享知識是行為體在特定社會環境中共同具有的相互主觀理解與期望 (intersubjective understand and expectation)，處於相同空間的行為體因為對事物具有相同的認知，所以對該事物的變化有共同的預測與期待，從而對許多概念產生相同定義，行為體各自的身分與利益也經由共享知識建構，換句話說，在國際社會裡，國家對彼此的認知如果基於現實主義的理解，認為「權力」為鞏固國家利益不可或缺的要害，他國的權力增長，就是對自我威脅的增加，因而將其他國家定義為競爭對手，便會出現軍備競賽、同盟、安全困境等相處模式。組成國際體系的物質，包括武器、地緣、人口等因素，也是因為共享知識帶來的認知和期待才具有意義。

共享知識、物質單獨存在並不足以構成社會，行為體間依據共享知識在物質層面的互動才是真正建構社會的實踐過程——社會結構是行為體互動過程所形成的結果，如果行為體的實踐活動發生變化，就會造成觀念改變，使國際結構隨之產生改變。<sup>33</sup> 所以溫特認為國家利益並非先驗存在，而是在參與國際社會和他國互動過程中產生的，<sup>34</sup> 由於其會在國家與規範的相互建構過程中逐漸成形與修改，所以國家利益對每個國家來說都不是一個既定不變的概念。

第二、互為因果的建構作用：行為體 (agent，在此指國家) 的互動使「結構」形成，在行為體互動過程中產生或加強的概念會形成「文化」，文化環境會反過來決定行為體的認同、影響行為體對自我角色的認知、改變行為體對利益的界定，影響行為體的活動特徵。但此過程並非單向的，文化環境決定其間成員的認同、角色與利益後，這些成員又會在社會體系中與其他成員進行互動，成員彼此的行為又會相互影響，改變既有文化環境，新改變的環境又會對結構內的成員產生影響。

不同認知將對國家角色、利益的定義產生影響，溫特認為國際社會雖然處於

---

<sup>32</sup> Alexander Wendt, "Constructing International Politics," *International Security*, Vol. 20, (1995), pp. 72-73.

<sup>33</sup> 張亞中編，《國際關係總論》，(台北：揚智，2003年)，頁100。

<sup>34</sup> Alexander Wendt, "Anarchy is what state make of it: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol. 46, No. 2, (Spring 1992), pp. 391-425.

無政府狀態，但是不同文化概念決定國家不同的相處模式，進而提出以敵人、競爭者、朋友三項概念為主的「霍布斯文化」(Hobbes Culture)、「洛克文化」(Lockean Culture) 與「康德文化」(Kantian Culture)。建立在霍布斯文化的國際社會中，國家互為敵對狀態，所以生存及安全是最高考量，每個國家會使用一切手段增長自身軍力，竭盡所能攻擊、消滅他國，以確保自己的安全不受威脅。在洛克文化中，國家彼此競爭但非敵對，各國建構出主權制度，相互承認並尊重對手的生存、平等權利，形成最低限度的互信與共識，由於生存不成問題，所以各國開始將利益轉向經濟層面，重視絕對獲利。立基於康德文化的社會，多元安全社群與集體安全體系取代了之前的體系，國家間不再以武力作為解決彼此爭端的方式，使用武力被視為非法的行為，國家對和平的出現產生可預期的依賴。

所以，從建構主義的觀點出發對國際關係進行討論，不可忽視的兩大要點為：國際社會中的文化環境如何對國家行為產生制約，以及國家如何根據國際社會的文化定義國家自身角色、利益與認同。

#### 第四節 德國角色選擇

在討論國家外交政策如何產出上，許多學者都已注意到國家如何定義自我角色將影響國家對利益的認知，進而影響國家採取的政策。希爾與華勒斯 (Hill & Wallace) 便表示，有效的外交政策靠的是，對於國家身分、國家在世界地位、是敵是友、以及對利益與抱負的共同認同。這些認同隱含在國家歷史與傳統神話中，因為政治領袖不同的演繹態度隨著時間緩慢改變，也受到國家內外發展塑型。<sup>35</sup>如果想要瞭解一國在外交政策上可能做出的選擇，不僅需對其所處外在環境有所認識，也需對國家如何認識其外在環境，國家如何定義自身角色、認同與利益進行瞭解，才能確實掌握國家目標。

<sup>35</sup> Christopher Hill and William Wallace, *The Actors in Europe's Foreign Policy*, (Routledge, 1996), pp.8.

對於國家角色分類，郝思迪從各國外交政策中歸納了十六種國家角色，<sup>36</sup>依照其在國際參與的活潑、積極程度由高到低排序，分別是革命基地、區域領袖、區域保護者、積極的獨立者、解放支持者、反帝國主義代理人、信仰護衛者、調停人或整合者、區域次體系合作者、發展者、橋、忠實盟友、消極獨立者、模範者、內部發展型、平衡者或其他反對特定主義者。其中，德國自二次戰後以來曾經選擇過、或較有可能扮演的角色如下：

- (1) 區域領袖 (Regional Leader)：國家與其所認同的區域內各國相處時，會對自己設定特定責任或義務，擔負領導區域發展走向的工作。從二次世界大戰，德國開始與法國共同推動歐洲統合起，德法兩國便開始擔任歐洲這塊區域的意見領導者，隨著德國統一後的力量提升，德國的觀點與立場更能在歐洲掀起波瀾，有時其影響更在法國之上。
- (2) 區域保護者 (Regional Protector)：與前者有類似、重疊之處，在特定區域內背負對特定問題的領導責任，但主要工作在於對鄰近區域的保護。對德國而言，中東歐地區的和平穩定也是德國歐洲政策的一環，1992 年德國率先承認克羅埃西亞、斯洛維尼亞獨立，1999 年為維護人權打破傳統不使用武力原則出兵科索沃，都可看出德國對此區秩序的積極程度。
- (3) 積極的獨立者 (Active Independent)：強調盡可能與多國建立外交關係，甚至偶爾充當集團衝突調解人。在這邊的獨立不代表不與任何國家來往，而是指國家主張不受他國關係牽制。德國在冷戰期間雖然決定在外交政策上皈依西方，但總理布蘭德在 60 年代仍發展出新東向政策 (*Die neue Ostpolitik*)，決心與東歐國家修好。
- (4) 信仰護衛者 (Defender of the Faith)：某些政府會認為其工作在護衛某種特定價值，而非單純保護國家領土免於攻擊。德國學者毛爾 (Hanns W. Maull) 認為德國應該秉持放棄武力使用之原則，成為國際社會的「非軍事強權」

---

<sup>36</sup> K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (N.J.: Prentice-Hall, 1983), pp.116-120.

- (Civilian Power, *Zivilmacht*, 亦有人譯為「文明國家」), 推動國際政治文明化, 強調以理服人而非以力服人, 重視民主、人權、法制, 為國際社會帶來和平相處、互助合作的可能,<sup>37</sup>即展現出德國作為信仰守護者的傾向。
- (5) 調停人 (Mediator) 或整合者 (Integrator): 有些政府認為自己有能力也有責任成為他國調停者, 他們以區域的疏通者 (Fixer) 自居, 在區域問題產生時出面擔任居中協調的角色。
- (6) 區域次體系合作者 (Regional-Subsystem Collaborator): 與前述之調停人、整合者不同, 此角色不僅充當爭端的調停人, 也長期努力與他國聯盟、合作與整合, 企圖建立一大的共同體。從二次世界戰後, 德國積極推動歐洲統合, 在歐盟負擔大比例預算支出, 此一角色當之無愧。
- (7) 發展者 (Developer): 指國家具有特別的義務與責任, 認為應該幫助發展中的國家, 通常大部分工業化國家都擁有完成此任務的技術與能力, 也願扮演此角色。德國是工業化先進國家, 強大的經濟力量使期能長期對落後、戰亂地區提供大量援助。
- (8) 橋 (Bridge): 由於處於獨特的地理位置或是多種族文化, 所以擁有獨特條件成為該地區的橋樑, 協助他國相互瞭解、或為其他國家提供意見。冷戰時, 分裂德國不僅是美蘇對峙的前鋒, 夾在西方陣營與共產主義間, 冷戰結束後, 德國統一, 首都從波昂遷到柏林, 重回歐洲中央的心臟地帶, 向東面對同樣曾受共產主義統治的波蘭、匈牙利、捷克, 向西連結西方盟邦, 德國積極推動歐盟東擴, 致力協調兩邊差異, 其身為橋樑的角色可見一斑。
- (9) 忠實盟友 (Faithful Ally): 為了使國家獲得保障, 政府約束自己、支持保障提供國的外交政策目標, 通常以單方面的忠誠關係為主要特徵。雖然德國領導人從未明確表示此選項, 但對北大西洋公約組織、歐盟的配合, 堅持多邊主義的態度, 讓人信服德國將是維持西方價值體系最佳盟友。

---

<sup>37</sup> Hanns W. Maull, "Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland – Verzehn Thesen fuer eine neue deutsche Aussenpolitik", in Europa-Archiv, 10/1992, pp.271-273.

(10) 模範者 (Example): 強調國內政策成敗對爭取國際尊重與影響力的重要性。西德在冷戰期間靠著經濟力量與東德形成強烈對比，最後亦靠此成功瓦解蘇聯統治，走向國家統一。

在國際事務中越活躍的國家，涉入的角色也越多，我們亦可從國家的角色概念瞭解其所涉入的各組關係，進而預測該國未來的外交決策走向。





### 第三章 影響德國對外決策的外在情境

德國外交政策「連續性」長期以來皆是此研究領域關注的主題，隨全球化腳步加速，本章除介紹傳統影響德國外交政策因素，觀察其影響德國外交政策程度增減，也特別討論自二次世界大戰以降，轉變中的世界為德國帶來的新課題。

#### 第一節 全球層次

隨著全球化浪潮不斷將世界推向壓縮的時空，市場、民族國家、科技等也被推上整合的道路，讓每一行為者都可以用比以往更便捷的方式與世界接觸，同樣的，世界某角落發生的事件也可能無情地在地球另一端產生巨大衝擊。全球事務的複雜化及人與人間的高度互動，使國際社會參與權力運作的角色已不單限於國家，相互依存關係提升使國家主權獨立地位受到威脅，國內事務與國外事務也難再劃分清楚。國家或政府因而很難再單獨、有效地處理許多政治、經濟、社會、文化、環境的問題。<sup>38</sup>

##### 一、全球新挑戰

在冷戰期間，軍事安全是大家對「安全」概念的主要思考主軸，但在冷戰結束後，全球化使「綜合性安全」(Comprehensive Security)起而成為新的安全思維：認為經濟、社會、環境、資訊、個人、傳染病、恐怖主義等無法藉個別國家力量處理之非軍事議題，是需要國際社會共同關注與努力的重點。綜合性安全的特色有三：一、認為在相互依賴的國際體系中，主權國家追求與維護安全的能力受有相當限制；二、承認當前國際社會中的安全問題具高度複雜性，國家安全威脅多來自非傳統因素；三、不採傳統嚇阻威脅方式，改以建設性預防政策創造安全環境。<sup>39</sup>

<sup>38</sup> 張亞中，「全球化的爭辯」，《國際關係總論》，(台北：揚智)，2007年。

<sup>39</sup> 張亞中，《全球化與兩岸統合》，(台北：聯經，2003年)，頁34-36。

全球化牽一髮動全身的特性，使各類風險可以迅速傳播到世界各地：1997年泰銖貶值，引發亞洲金融風暴，連帶造成全球金融信心危機；2001年911事件使傳統國家安全概念大幅改觀，恐怖主義更非單一國家足以防堵的犯罪形式；狂牛症、禽流感、SARS、H1N1等疫病，總能輕易越過國界，在其他地區造成災情，更遑論氣候變遷對全球人類帶來的衝擊。

## 二、全球新價值

冷戰體系結束後，美國學者福山著《歷史的終結》一書，宣告「自由民主」的價值觀在戰勝共產主義後，已成為最終的政府管理形式，佛里曼也在《了解全球化》一書中闡明，全球化世界已逐漸形成自己的核心文化：以美國文化為主的「文化同質化」行動。<sup>40</sup>個人認為，一方面因為美國成功將「民主」概念推行到世界許多角落，另一方面，也因冷戰時期的安全威脅解除，使國際社會在處理國際問題上不再受限美國而展現出更多的自主性及選擇，因而更為強調自身在國際間的主權平等地位，最後使整體國際社會皆傾向透過多邊機制，在國際法的規範基礎上追求各自的目標。

根植於前文所介紹的「綜合性安全」概念，國家倘欲解決新的安全威脅，勢必得走上多邊合作、協商一途，在冷戰期間因美蘇對峙而無法充分發揮效能的聯合國體系及其他多邊機制，即成為符合「民主」精神的問題討論場域，舉凡和平安全、人權、環境、世界貿易與發展、人道議題，都受到高度重視，聯合國憲章強調的精神與理念，也逐漸成為世界各國的價值判斷準則。據此，單邊主義的強勢領導作風、只考慮自身國家利益的處事風格，皆難在國際場域中引發共鳴。

---

<sup>40</sup> 湯瑪斯·佛里曼 (Thomas L. Friedman) 著，蔡繼光等人譯，《了解全球化：凌志汽車與橄欖樹》，(台北：聯經，2000年)，頁24-27。

## 第二節 國際層次

### 一、體系結構變化與美德關係

自 1989 年到 1990 年間，在東歐共黨垮台、德國統一、蘇聯瓦解後，全球國際關係體系結構也隨之從兩極對抗轉變為一超多強，德國對美國的安全依賴也隨之降低，使美國對德國外交決策的主導能力相對減弱。1989 年 5 月，布希總統將西德喻為新的「領導夥伴」，盼新德國能成為另一股促成全球安定的力量，<sup>41</sup>由此可看出德國已逐漸擺脫對美國單向依賴的互動模式。

1990 年伊拉克入侵科威特，波斯灣危機爆發，英美等盟國曾要求德國派兵參加軍事行動，遭到德國堅定的拒絕，但為回應美國期待，德國承諾提供約 90 億馬克的經援與軍用物資。1992 年，前南斯拉夫內戰爆發，儘管德國朝野一致認為德國應該積極協助巴爾幹半島維持和平穩定，國內仍對是否派兵參加聯合國對塞爾維亞的禁運行動以及對波黑的維和行動有強大的分歧，因為自二次大戰以來，任何一次大規模流血衝突，都會輕易勾起納粹時期為德國人帶來的痛苦回憶。

但是，作為德國盟友，美國還是期盼德國有「安危與共」的精神，不應再像過去躲在盟軍的軍事保護傘下，不費一兵一卒坐享和平。德國方面則對美國動輒想以武力解決問題的態度強烈反感，認為美國應循和平解決爭端模式排除紛爭。<sup>42</sup>持平而言，德國的統一與強大，勢必與全面的外交責任相連，在國際體系中，許多國家都引頸盼望德國挺身而出，1993 年聯合國秘書長加利(Boutros Boutros-Ghali)亦提出「德國參與所有創造與維和措施」的主張，<sup>43</sup>但是統一後的德國仍將大多心力放在國內問題上，無暇他顧，使美國對德國的角色期待與德國對自身的角色認知出現衝突。

<sup>41</sup> 吳東野，《「德國問題」：與歐洲強權戰略安全關係》，(台北：五南，民國 83 年)，頁 149-150。

<sup>42</sup> 同前註，頁 154-155。

<sup>43</sup> 同前註，頁 80。

## 二、歐洲統合與德法關係

德法間的仇恨，在二次大戰前即綿延近百年，1945 年德國戰敗，法國聯合其他強權對德國採取強硬的佔領政策，藉由分裂德國維持法國安全，1950 年法國外交部長舒曼（Robert Schumann）認為讓德國在西方同盟中有與其相當的地位，將德國導向與歐洲團結合作之途，比讓德國成為長期受到壓迫、心存不滿的受佔領區，還更符合法國的安全利益，最後提出著名的「舒曼計畫」。

1951 年，基於舒曼計畫簽訂的《歐洲煤鋼共同體條約》（又稱巴黎條約，Treaty of Paris）開啟了法德合作之路，另一方面，德法兩國領導人間的私誼也為兩國合作聯繫增添不少助力，1963 年，艾德諾（Konrad Adenauer）與法國總統戴高樂（Charles de Gaulle）合作促成《德法合作條約》（艾麗舍條約，Élysée Treaty）簽訂，約定兩國領導人定期針對重要問題互相討論協商，特別是在防務與維和工作上的合作，德法兩國應有共同戰略方針。自此之後，德法兩國領導人間的聯繫，不僅未因黨派不同受到影響，還越趨深厚：70 年代，社民黨出身的德國聯邦總理施密特（Helmut Schmidt）與自由保守派的法國總理季斯卡（Valéry Giscard d'Estaing）密切合作；80 年代，基民盟柯爾（Helmut Kohl）也與社會主義支持者密特朗（François Mitterrand）私交甚篤，德法領導人間的信任合作關係，使這兩國成為歐洲統合的「發動機」，<sup>44</sup> 聯手推出許多重要的歐洲政策。

德法兩國得以合作領導歐洲風向，主要是因為兩國各自包含了大量歐洲分歧元素：德國在歐洲是居於領先地位的工業強國，法國則以農業生產為主；德國希望帶領歐盟走向聯邦制，法國則強調國家主權的重要性；德國勢力範圍多在東、南歐，法國影響力則擴及南、北歐。倘若兩國可以形成共同觀點，即意

---

<sup>44</sup> 松翰默（Kurt Sontheimer）、布雷克（Wilhelm Bleek），《德國政府與政治》，張安藍譯，（台北：五南，民國 88 年），頁 331。

謂許多利益都已被完善考慮，則歐洲其他國家通常也能接受同樣的意見。<sup>45</sup>

1990年2月，柯爾聯邦總理在瑞士「世界經濟論壇」會中提出：「歐洲是每一個德國人的未來」(Europe: every German's future)，<sup>46</sup>宣示繼續推動歐洲統合的決心，表現德國對歐洲的認同與期許。統一以來，德國的歐洲政策向來遵循「積極整合、擴大國際合作」(Policy of active integration and broad international)的原則，並依此原則發展出三個重點面向：第一、消除鄰近國家對德國的疑慮，取而代之的是「和平、民主且友善」的德國，以融入歐洲社會；第二、塑造「德國典範」(German model)，成為歐洲社會的效法對象；第三、推動歐洲統合。<sup>47</sup>成為引領歐盟動向的主要行為者。

### 第三節 國家層次

#### 一、歷史記憶與責任

在許多分析二次世界大戰後德國外交政策的文章中，「歷史」、「集體記憶」往往是學者觀察的重點，普遍認為二次世界大戰以來的記憶已成為德國民眾觀察世界的基礎，在影響德國的外交決策上佔有一席之地，面對千變萬化的國際情勢，德國人在決定如何應對前皆不免回顧納粹暴行、戰爭殘酷無情帶來的傷害，因而選擇較為溫和的處理方式，長期下來亦藉此型塑了當代德國社會對外的基本意識形態。

回顧近代國際關係史，德國是觸發兩次世界大戰的元凶，尤其第二次大戰中，希特勒率領國家社會主義德意志工人黨(National Socialist German Workers Party，即納粹黨)犯下的罪行，更成為1945年後每一個德國人深切反省的課

<sup>45</sup> 顏如汶，《歐盟共同外交政策研究：英法德對第二次美伊戰爭立場之比較》，東吳大學，民國93年，頁102。

<sup>46</sup> Helmut Kohl, "Europe: every German's future", *European Affairs*, No. 1, (Spring 1990), pp. 16-21.

<sup>47</sup> Sebastin Harnisch, "Change and Community in Post-Unification German Foreign Policy", *New Europe, New Germany, Old Foreign Policy?*, (2002), pp.38-51.

題，在這段反省過程中，德國因過去的歷史陰影發展出下列幾種政策方向：

(一) 轉向西方尋求統合：自 1949 年擔任首任聯邦德國總理的艾德諾(Konrad Adenauer)曾表示，德國不能再走錯兩步棋，一是失去西方強權信任，一是要與所有歐洲國家維繫合作互惠的穩固關係，如此方可避免德國再次走上孤立之路。<sup>48</sup>艾德諾會有這樣的體認，無非是因為希特勒以鄰為壑的態度與野心，迫使戰後德國陷入孤立無援的分裂狀態，為了讓歐洲社會忘懷希特勒曾打著需要「生存空間」(*Lebensraum*)、強調日耳曼民族優越感向外侵略擴張的惡行惡狀，降低歐洲國家對德國的戒心，幫助德國重返國際社會，德國人自然要避免像過去將國家利益奉為最高指導原則的態度，改以低姿態推動德國向西方融合，與鄰近國家發展合作夥伴關係。

(二) 支持「多邊主義」(Multinationism) 決策模式：鑒於德國堅持走向「特殊道路」(*Special Path, Sonderweg*) 帶來的毀滅性影響，同時也為了替戰後處於衰敗國際地位的德國找到發聲舞台，德國摒棄過去單邊主義決策模式，選擇加入北大西洋公約組織並走向歐洲整合，透過國際組織表達國家需求。由於這條路最後讓西德成功恢復國際地位、協助兩德統一，這段自 1950 年代以來的德國經驗也成為德國民眾的共同記憶，使德國人民肯定多邊主義的效用，相信多邊主義亦有助維護國家利益。

(三) 形成了「反戰」、「克制」(*Self-limitation, Zurückhaltung*)的決策文化：德國既是兩次世界大戰的發起國，也是兩次世界大戰中的戰敗國，德國向外侵略最後證明這些舉動僅會導致玩火自焚，使德國人相信使用武力只會帶來更激烈的對抗，認為國家應盡量避免動用軍事力量，只有在陷入危機時國家才能藉其進行自我防衛，此心態最後造成德國面對國際問題時不願積極涉入的「克制」文化。另一方面，戰後德國境內殘破不堪、百業蕭條的景況，讓德國人對戰爭的強大破壞性刻骨銘心，因而普遍反對以武力解決問題，戰爭帶來的痛苦回憶使德國成為歐洲反戰運動的龍頭，也使其境內每年有將近八

<sup>48</sup> 吳東野，〈「德國問題」：與歐洲強權戰略安全關係〉，(台北：五南，民國 83 年)，頁 192。

萬名青年以人道理由拒服兵役，新聞界亦不斷傳播戰爭殘酷景像，加強德國民眾的和平主義意識。德國在 1990 年藉由經濟發展、民主開放的經驗，成功地和平走向統一，更使德國相信解決爭端必有和平的途徑。<sup>49</sup>

(四) 特別關心「人道」、「人權」議題，強調維護「民主」價值：二次世界大戰結束後，最令德國人難以面對的，即是那段放任納粹屠殺虐待猶太人的過去，許多人都曾問過，為什麼這樣的事情會發生？為什麼當時無人挺身而出？這些令德國人難堪的問題，促成其日後面對類似問題的敏感態度，積極避免德國重蹈覆轍，多數人更深信，納粹暴行來自對希特勒獨裁政權的縱容，若想擺脫納粹的罪名，透過法律與制度保障穩定的民主制度才是不二法門。<sup>50</sup>

## 二、意識形態

對歐洲人來說，遠自拿破崙一世時代（1769 年~1821 年）開始，德國即逐漸嶄露出與歐洲其他國家大不相同的民族特性：以經濟繁榮與政治擴張為主的民族國家特色，因而在兩世紀間對外發動 6 次戰爭（1806 年第一次普法戰爭、1864 年普丹戰爭、1868 年第二次普法戰爭、1870 年普法戰爭、兩次世界大戰），讓歐洲鄰近國家大為不安。<sup>51</sup>

二次世界大戰後，德國被分為東西兩半，為了確保德國政治擴張野心不會再起，西方強權將西德設定為戰略盟友，提供西德安全承諾，促其共同對抗東邊的敵人，另一方面亦借「雙重圍堵」策略，限制西德發展核武、並將其納入北大西洋公約組織的軍事合作體制中。經濟上亦積極協助西德重建，提供西德人民無虞的發展條件，也藉此與東方共產政權抗衡。<sup>52</sup>

在冷戰架構下重新站起來的德國，其解讀世界秩序運作的模式其實與其他西方國家並不相同：飽受戰爭摧殘的德國，在國家分裂、主權喪失的恥辱中，

<sup>49</sup> 吳東野，《「德國問題」：與歐洲強權戰略安全關係》，（台北：五南，民國 83 年），頁 149-150。

<sup>50</sup> Langenbacher, Eric. "Still the Unmasterable past? The Impact of History and Memory in the Federal Republic of Germany", *German Politics*, 19: 1, (2010), pp. 32.

<sup>51</sup> 吳東野，同前註，頁 22-25。

<sup>52</sup> 同前註，頁 26-27。

不僅要反思過去的錯誤從何而起，還要思索未來應如何擺脫現今情勢、避免重蹈覆轍。在此階段，西德採取「融入西方」策略，配合西方強權作為對抗蘇聯的前線時，其實並非由德國主動規畫戰略，而是迫於情勢「配合」西方盟友，藉此提高安全保障，這使西德只需單純選擇站在西方陣營，並獲得機會跳脫國際政治的「硬性權力」計算，將國際關係重心從軍事範疇轉移到經濟、社會發展，也讓西德體認「柔性權力」廣闊的運作空間。

在美國領導的同盟關係中，西德逐漸發展出「非軍事強權」的雛形，根據毛爾（Maull）的看法，其特色有三：第一、體認到要達成國際事務上的目標，與其他國家合作是不可或缺的；第二、基於反對以武力解決問題，以經濟發展為優先的考量，使武力變成保障其他國際互動方式順利運作的剩餘手段；第三、有意願發展超國家架構協助處理國際重大議題。美國為西德提供的「民主」典範、多邊合作架構，使西德能減緩武力防禦開銷、全心重建經濟，在國際多邊組織中重獲尊重，使其改以談判、合作的方式追求國家目標。<sup>53</sup>

就此而言，比在政治、經濟及軍事上與西方整合更為意義深遠的改變，在於德國人的「政治文化」西傾。自 19 世紀中期以來，德意志社會與英法等國的發展一直不盡相同，使知識份子發展出「特殊道路」史觀，認為「民主政治」是「屈從來自社會下層的壓力」，只有強大的軍隊加上威權式的政治結構，才能使「自上而下的改革」順利推動。<sup>54</sup>多數歷史學者認為，這種軍國主義、反民主主義的傳統，成為日後納粹興起與擴張根源，只要德國的「特殊道路」思潮存在一天，鄰國就無法放鬆戒備、無法對德國產生信任。

西德能順利達成德國統一目標，正是因為其建國後發展出的民主穩定性，戰後受美國支持、參與歐洲統合、北大西洋公約組織的經驗，使西德將民主政治精神深植國內社會，對於讓渡部分主權給國際多邊合作組織一事也較其他強

---

<sup>53</sup> Hans W. Maull, "Germany and Japan: The New Civilian Power", *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 5, (Winter, 1990), pp. 92-100.

<sup>54</sup> 周惠民，「德國政治史論述中的幾個爭議及修正」，《國立政治大學歷史學報》，第 26 期，（2006 年 11 月），頁 250。

權有較高的接受度，亦使西德相信在國際關係中推動「法治」是可行的，奠基於前述經驗，統一之後的德國向來深信自己有責任協助教化其他國家，改變傳統國與國間相處模式，使國際社會夠適應高度互賴的合作關係，走向文明。

### 三、地緣政治

地緣政治通常影響國家看世界的角度，也是民族國家定義自我地理疆界的根據，國與國之間的相對位置，更會影響彼此權力投射範圍。1815年維也納會議舉辦時，德意志的實際地理範圍雖不明確，但其位於歐洲中樞的事實，使列強決定維持一個「分裂」的德意志，1871年普魯士引導德意志民族走向統一後，其中樞地位（*Mittellage*）更為顯著，俾斯麥曾說過：「上帝將德國擺在一個特殊的位置，這個位置讓鄰國協助德國不致成為枯燥與懶惰的國家」，<sup>55</sup>列強環伺的地理位置使俾斯麥奉行「擺盪」政策（*Schaukelpolitik*），以追求東、西方間的平衡。

威廉二世時期，「西方」標誌的工業化成就與遼闊殖民地，成為德國追求「現代化」的典範，卻也促成德國引爆第一次世界大戰。無奈事與願違，第一次大戰並未讓德國如預期超越其他西方國家，在掠奪殖民地上的挫折，促使德國將目標轉向「東方」，認為此片平原將是維持德國農業與人民富裕的「生存空間」（*Lebensraum*）。<sup>56</sup>二次世界大戰後，為了避免歐洲中心再度出現威脅，列強將德國分割為東、西兩部分，並在冷戰時期成為美國與蘇聯對抗的前沿，但是這段期間中德國聯邦總理艾德諾的「嵌入西方」與勃蘭特（Willy Brandt）的「東進政策」（*Ostpolitik*），都還可清楚地看到德國依舊在東西間擺盪，位於歐洲心臟地帶，德國有來自四面八方的挑戰，也有向各處發展的機會，掌握在東方與西方間的進退平衡也成為德國命中註定的課題。

1990年，德國統一，成為全歐洲擁有最多鄰國的國家，德國的「中樞位置」

<sup>55</sup> Gertjan Dijkink, *National Identity and Geopolitical Visions: Maps of Pride and Pain*, (New York: Routledge), 1996, pp.19.

<sup>56</sup> J. Bach and S. Peters, "The New Spirit of German Geopolitics", *Geopolitics*, 7: 3, (2002), pp.1-6.

使其成為歐洲大陸文化、種族、安全的衝突前線，也是跨大西洋安全共同體與後共產主義國家的緩衝區，任何風吹草動都能輕易對鄰近國家產生支配性影響。在德國統一過程中，德國也力求與波蘭達成和解，認為波蘭是中歐新興民主國家中最大的國家，也是地緣政治上最重要的國家，因為德國倘能成功與波蘭達成諒解，德國邊界上將沒有「敵國」，這使波蘭的穩定與繁榮影響德國發展甚鉅。<sup>57</sup>

蘇聯解體後，中東歐地區呈現權力真空的狀態，若鄰近國家與繼承蘇聯核武的俄國結盟，將使德國東部邊界穩定大受威脅，德國礙於歷史因素無法將軍事影響力向此地區推展，所以一直積極將中東歐納入歐盟的合作體系中，試圖將其改造為和平穩定的民主國家，同時向此地區提供大量的經濟援助，使東歐地區迅速成為德國經濟腹地。

相對而言，中東歐地區便宜的勞動力、廣大的市場，使德國在經濟上不僅與東歐國家發展出緊密的經貿關係，也成為該地區主要外資來源、主要經援提供者，這些條件使德國在統一後，主張歐盟應吸納東歐的前社會主義國家，向東擴張，藉此強化德國在歐盟發言的力量。另一方面，蘇聯垮台使中、東歐地區出現權力真空，當地政治不穩定將導致大量難民向德國流動，推動中東歐地區民主化、維持該區穩定亦成為德國目標之一。

#### 四、經濟能力

德國的經濟情況及大眾生活物資水準均左右了人民對其政治系統的支持度。威瑪共和國的議會式民主政治因為 20 至 30 年代間長期的經濟危機宣告失敗，備戰帶來的經濟復甦，則促成國家社會主義政權興起。<sup>58</sup> 二次世界大戰後，為免西德因為經濟頹敗倒向共產政營，美國提供大量經援，協助德國在廢墟中重建家園，追上英、法等國，成為高度工業化國家，也是世界最大的工業產品

<sup>57</sup> 郭秋慶，《歐洲國家的安全與外交政策》，（台北：台灣國際研究學會，2006年），頁133。

<sup>58</sup> 松翰默（Kurt Sontheimer）、布雷克（Wilhelm Bleek），《德國政府與政治》，張安藍譯。（台北：五南），民國88年，頁99。

出口國。

德國在二次世界大戰後創造的經濟奇蹟，塑造了德國馬克 (Deutsche Mark) 的強勢貨幣地位，1990 柯爾政府宣布願以 1 比 1 的匯率，讓每個東德人皆可兌換 2000 西德馬克，更直接導致東德破產，加速德國統一腳步，顯見強大經濟力量向來是德國追求國家目標的堅實後盾。在 1991 年底，為了避免統一後強大的德國成為歐洲地區的心頭大患，也為了實現歐盟內部統一市場、貨幣自由流通的理想，柯爾政府與法國總統密特朗合力推動歐盟簽署《馬斯垂克條約》，其中德國提供的經濟誘因則成為各國簽約的主要關鍵。於此同時，為了讓德國民眾甘心放棄鍾情的德國馬克，德國要求歐元必須為振興歐洲與德國的經濟做出貢獻，依此要求歐洲中央銀行體系 (European System of Central Banks) 及歐洲中央銀行 (European Central Bank) 依照德意志聯邦銀行的模式進行改革，並提議以法蘭克福作為歐洲中央銀行行址。<sup>59</sup>

德國的經濟能力既是德國推動外交的助力，但有時也是德國外交決策上的阻力，從正面來看：德國向來將推動歐洲統合視為外交主軸，強大的經濟實力自然使其成為歐盟財政預算的主要貢獻者，德國統一之後，向東成為蘇聯與東歐經濟援助的主要提供者，向西更持續展現強大的經貿、財政、軍事潛力，使西歐國家在推動歐洲共同市場轉型為政治經濟聯盟時，逐漸修正原始利用歐洲共同體牽制德國的意圖，轉而認同德國主導歐洲經濟統一的能力；<sup>60</sup>另一方面，德國對世界經濟高度依賴，亦促成德國對世界開放的態度，學者羅森克蘭斯 (Richard Rosencrance) 更認為，德國因此發展出「貿易國家」(Trading Nation, *Handelsstadt*) 之外交模式，傾向透過多邊主義制度和平地追求其政經目標。<sup>61</sup>

但從反面觀察，德國礙於歷史因素避免涉入軍事行動，在參與國際事務時亦多利用經濟手段提供援助，形塑德國為世界付出的主要模式，可是只出錢不

<sup>59</sup> Eric Solsten ed., *Germany: A Country Study*, Washington: Federal Research Division, Library of Congress, (1996), pp. 329-332.

<sup>60</sup> 吳東野，〈「德國問題」：與歐洲強權戰略安全關係〉，(台北：五南，民國 83 年)，頁 199。

<sup>61</sup> Richard Rosencrance, *The Rise of the Trading State: Conquest and Commerce in the Modern World*, New York: Basic Books, (1986).

出力的態度往往被批評者譏為「支票外交」(Check Diplomacy)，認為德國藉由付錢逃避更多更艱困的責任；也正因德國經濟表現會影響德國民眾對政府的支持，所以國內經濟問題極易取代國際責任成為德國政府的首要考量，一旦德國經濟表現不如預期，勢必大幅牽制德國外交實踐能力。

## 五、國內政治

### (一) 德國政治體制#

德國政府屬聯邦制，聯邦政府由聯邦總理(*Bundeskanzler*)與各部部長組成，聯邦總理須由根據總統提名，再經聯邦眾議院(*Bundestag*)不經討論選舉產生(基本法第 63 條)，通常此人即為聯邦眾議院多數黨領袖。因此，每回聯邦眾議院選舉時，實際上是由各政黨在本黨總理候選人旗幟下，以本黨政治主張與政黨所擬定的施政綱領進行政治競爭。倘聯邦總理候選人所屬政黨無法在聯邦眾議院佔有過半數的法定多數，聯邦眾議院可在 2 週內不經聯邦總統提名進行第 2 輪選舉，<sup>62</sup>德國憲法強迫聯邦眾議院形成多數的設計，使政黨未過半時便須尋求與其他政黨合作組成聯合政府。

聯邦總理的權力十分廣泛，他擁有對聯邦政府內外政策方針、各部部長人事的決定權，也對政府基本決策享有決定權(基本法第 65 條)。但是他需要對聯邦政府的政策結果向聯邦眾議院負責：他可以要求聯邦眾議院對其進行信任投票，聯邦眾議院不願支持總理時則可提出建設性不信任投票。聯邦總理的權利，除了受到聯邦眾議院及聯邦參議院(*Bundesrat*)的制約外，還會因執政黨與執政聯盟內部的多方角力受到影響，使其在提名聯邦部長時，無法忽視各方利益。但由於擔任聯邦部長可為個人帶來極高的聲望及政治影響，所以聯邦部長即便與總理意見大幅相左，也很少輕言辭職，加上聯邦總理鮮少進行內閣改組，使內閣通常維持在穩定的狀態。

不過在外交政策上，由於歷任德國聯邦總理都對外交事務懷有極大興趣，

---

<sup>62</sup> 顧俊禮，《德國政府與政治》，(台北：揚智，2001年)，頁 145-147。

所以總理不僅依據基本法第 65 條擬訂國家基本外交方針，也會多方涉入決策過程，使外交部長較無法獨立行事，艾德諾更曾在擔任總理期間兼任外交部長，直接參與外交事務運作。<sup>63</sup>另外，艾德諾也奠立了外交政策必須順應民意的形象，使接任的總理在決策時都得注意全國輿論動向，利益團體對外交政策的影響力則因而大為下降。<sup>64</sup>

## （二）德國政治文化#

德國政治文化中有一強烈的「形式主義」傳統，其傾向將國內的政治問題轉化為形式上的法律問題，並以法律觀點加以探討之。歸根究柢，德國官僚機構、利益團體，多由法律學者擔任要角，其對公共生活帶來深刻的影響，使非法律學者也普遍接受此一精神，政治人物亦傾向透過最高法院來解決國內爭議。<sup>65</sup>德國統一之初，總理柯爾為了避免鄰近國家對這個人口超過八千萬的歐洲最大經濟體心生畏懼，在外交政策上特別強調「延續性」，即維持傳統「多邊主義」、「和平解決爭端」、「自制」的對外模式，但是此政策在 1990 年代波灣戰爭時為柯爾政府帶來了極大的壓力：國內反對派認為德國基本法已限制德國參與軍事行動，但國際卻認為德國身為一個國際強權，遇有國際危機不應只採用「支票」解決問題。

國內激烈的爭辯促成聯邦憲法法庭於 1994 年 7 月做出下列決議：聯邦國防軍(*Bundeswehr*)的海外軍事行動只要滿足特定條件，是可以被接受的，即此行動應該來自國際多邊架構，並經德國聯邦參議院授權。<sup>66</sup>聯邦憲法法庭的解釋，提供德國參與海外軍事行動的合法、正當性，成為德國外交政策正常化的標誌

<sup>63</sup> 同前註，頁 158-164。

<sup>64</sup> William E. Paterson, 'Helmut Kohl, "The Vision Thing" and Escaping the Semi-Sovereignty Trap', in Clay Clements and William E. Paterson ed. *The Kohl chancellorship*. UK: Frank Cass, (1998), pp. 21-22.

<sup>65</sup> 松翰默 (Kurt Sontheimer)、布雷克 (Wilhelm Bleek)，《德國政府與政治》，張安藍譯。(台北：五南，民國 88 年)，頁 178-182。

<sup>66</sup> 'Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerden gegen internationale Einsätze der Bundeswehr, verkündet in Karlsruhe am 12. Juli 1994 (Auszüge)', *Europa-Archiv. Documente* 15, (1994), pp. D428-D431.

性里程碑，不僅有效消弭國內歧見，更確立德國對國際多邊架構的尊重心態。

在對外事務上，德國基本法在第 24 到第 26 條之間做了以下規定：第 24 條第 1 款規定：「聯邦可以透過法律將國家主權讓與國際機構。」、第 25 條：「國際法的一般規則是聯邦法律的部分，其優先於各項法律，並對聯邦內的居民直接產生權利和義務。」、第 26 條第 1 款：「凡擾亂各國人民和平生活及具有此意圖的行動，特別是進行戰爭的活動，都是違反憲法，應受懲罰的」。

德國吸取兩次世界大戰的教訓，在國家的根本大法中特別做出前述規定，不僅賦與德國維持和平的義務，也強調國際法的約束性，其設計使德國加入國際多邊組織更加便利，也加速德國與歐盟統合的步調，讓德國許多外交決策皆可免於聯邦眾議院及聯邦參議院的雙重多數限制。根據前面描述的「形式主義」，此舉也深深加強向來尊重法律的德國人民「反戰」信念。

### （三）德國身分認同

曾有德國人在描寫自己二次大戰後的童年時提到，因為他不想屬於犯下集中營暴行的民族，所以有人問起他的國籍時，他會回答自己是「歐洲人」。<sup>67</sup>早在 1997 年，德國研究專家卡岑斯坦（Peter J. Katzenstein）即提出，德國在二次世界大戰以後的身分認同是以「歐洲」與「西方」導向為主，由於德國人在身分認同上將德國納入歐洲之中，使德國人傾向將歐洲整體利益界定為德國利益的一部分。<sup>68</sup>德國著名文學家托馬斯·曼的名言：「我們要的不是德國化的歐洲，而是歐洲化的德國」<sup>69</sup>更顯出戰後德國菁英的集體身分認同已隨著歐洲統合的腳步逐漸強化。

對德國民眾而言，要成為一個好的德國人，通常意味著也得成為一個好的

<sup>67</sup> 朵莉絲·施洛德－科普夫（Doris Schröder-Köpf）編，《總理住在游泳池－27 位德國文化菁英看德國政治》，（台北：玉山社，2003 年 4 月），頁 278。

<sup>68</sup> 連玉如，〈德國默克爾政府的外交與歐洲政策辨析〉，《德國研究》，第 1 期，第 21 卷，（2006 年），頁 16。

<sup>69</sup> Thomas Risse, "Deutsche Identität und Außenpolitik", in Siegmund Schmitt, Gunter Hellmann, and Reinhard Wolf, *Handbuch zur Deutsche Außen politik*, Wiesbaden, Germany: VS Verlag für Sozialwissenschaften, (2007), S. 55.

歐洲人。德國人對歐洲認同感普遍高於歐洲其他國家（如法國、英國），使推動歐洲統合已成為德國外交決策者的共識，<sup>70</sup>這樣的態度也使德國外交政策產生自戰後以來的一貫性，形成德國有別於其他歐洲國家的外交特色。

#### （四）德國民意與外交政策

通常大眾越重視的議題，政府在決策時越難忽視民眾的意見，最後的政策產出也容易向民眾看法傾斜，因為民主體制下的政府若想在日後持續執政，就不能忽視選民的聲音。普遍來說，德國民眾對外交事務的關心程度相對低於內政議題，德國電視二台（Zweite Deutsches Fernsehen, ZDF）在民調中請民眾舉出德國政府最應優先處理的議題，但多年下來，只有不到 10%的民眾將外交問題排在前面。德國民眾的態度使政府在進行外交決策時有較大的空間，近年德國外交部長也常常成為國內滿意度最高的政治人物。<sup>71</sup>

根據歐柏曼（K. Oppermann）與菲利（H. Viehrig）的研究，個人在決策前須先決定其處理的資訊，但是決定應處理何種資訊的關鍵在於對個人造成啟發的程度，一般而言，選民會關注在其思維中最重要、最相關的議題，如果選民取得的資訊越能與個人記憶、內心感受形成聯結，則其對該議題的關切程度也會因而加強，<sup>72</sup>所以前面提到的國家歷史記憶與責任、德國民眾意識形態都有可能影響德國民眾對當代政府政策的期許。

除了個人內在思維的影響，外交事件亦可因下列幾個要素成為民眾的關注焦點：第一、外交事件包含的新聞元素愈多，則受到媒體廣為討論的可能就愈高，民眾能接收到的資訊也愈多，其中，新聞元素包含：事件的急迫性、與基本價值的衝突部分以及事件的故事性；第二、政治菁英的反對聲浪愈高，民眾

<sup>70</sup> Thomas Risse, "Deutsche Identität und Außenpolitik", in Siegmund Schmitt, Gunter Hellmann, und Reinhard Wolf, *Handbuch zur Deutsche Außen politik*, Wiesbaden, Germany : VS Verlag für Sozialwissenschaften, (2007), S. 55.

<sup>71</sup> M. Donald Hancock and Henry Krisch, *Politics in Germany*, Washington: CQPress, (2009), pp.173.

<sup>72</sup> K. Oppermann and H. Viehrig, "The Public Salience of Foreign and Security Policy in Britain, Germany and France", *West European Politics*, Vol. 32, No.5, (September 2009), pp.925-926.

也愈容易將注意力集中在相關事件；第三、政府的外交決策若可能連帶影響民眾日常生活，則民眾也會多加關注決策的合理性。<sup>73</sup>換言之，民意在外交與安全政策領域的影響其實可大可小，端看媒體、政治人物如何利用上述要點影響輿論動向。



---

<sup>73</sup> K. Oppermann and H. Viehrig, “The Public Salience of Foreign and Security Policy in Britain, Germany and France”, *West European Politics*, Vol. 32, No.5, (September 2009), pp.929-930.

## 第四章 施洛德政府時期

### 第一節 影響施洛德政府決策的外在情境

#### 一、全球層次：911 事件

2001 年 9 月 11 日，2 架載滿乘客的客機受恐怖分子劫持，透過電視在全世界面前衝撞紐約世界貿易中心雙子星大樓，用近 3000 條人命為全球投下震撼彈。傳統國與國之間的對抗關係，被不受疆域限制的組織、個別行為者滲透，為此，聯合國安理會於 9 月 12 日通過 1368 號決議，一致譴責恐怖主義是對「世界和平與國際安全」的威脅，<sup>74</sup>同時，美國也向北大西洋公約組織要求啟用公約第 5 條：任何針對歐洲或北美成員之一的軍事攻擊，將視為對全體北約成員的攻擊，其他成員可協助該國行使聯合國憲章第 55 條中規定的自衛權。

恐怖主義濫殺無辜帶來的血腥場面激發全球同仇敵愾的心情，快速凝聚全人類「打擊恐怖主義」的共識，事發後的調查顯示，德國雖在大西洋的另一端，卻也成為恐怖份子活動的據點之一，恐怖主義滲透全球的聯絡網，唯有依賴國家緊密合作才有可能防堵。

在這樣的情勢下，施洛德於事發當天，即表示將對美國提供「無條件的支持」，隔日更發表聲明，提出恐怖主義濫殺無辜是對全球文明的挑釁，世界安全不可分割，唯有緊密的團結，才能實現共同安全。隨後施洛德於 11 月 8 日請求內閣批准德國參加「持久自由行動」(Operation Enduring Freedom)——聯邦德國史上首次派遣德國士兵至歐洲以外地區參與軍事行動，並為此首次動用聯邦基本法規定之「信任投票」對聯邦眾議院施壓，最後於 11 月 16 日獲得聯邦眾議院表決通過——德國將為美國派遣 3900 兵力部署在阿富汗周邊地區，並派出

<sup>74</sup> 聯合國安理會第 1368 號決議：<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1368.htm>

特種部隊參與在阿富汗的戰爭，徹底彰顯德國維護全球共通價值的決心。<sup>75</sup>

## 二、國際層次

### (一) 科索沃戰爭

1999年3月，施洛德甫上任不久，科索沃戰爭（Kosovo War）即爆發——科索沃是位於塞爾維亞南方的一個自治省，其境內九成民眾為阿爾巴尼亞後裔，信奉回教，語言屬印歐語系，其他則為信奉東正教的塞爾維亞人，以斯拉夫語為主，由於塞爾維亞總統米洛塞維奇（Slobodan Milosevic）意圖取消科索沃的自治地位，使科索沃的阿爾巴尼亞人士激烈反彈，組成解放軍攻擊塞爾維亞警察，最後雙方的鬥爭情勢演變成塞爾維亞內戰，其間殘暴的種族屠殺問題隨之引發國際社會關注，1999年1月，由德、美、英、法、義、俄六國組成的南斯拉夫問題國際接觸小組（contact group）介入調解失敗，聯合國方面則因為俄國使用否決權無法達成一致決議，最後導致北大西洋公約組織在沒有聯合國授權的情況下，決定於當年3月24日，以維護和平與人權之名，對南斯拉夫這個主權國家進行長達70幾天的空中轟炸。

巴爾幹半島的動盪局勢迫使德國再度面臨統一以來的老問題：強大的德國應在國際間承擔維護世界秩序的責任，履行北大西洋公約組織成員的義務，而非躲在盟軍身後，用支票處理國際衝突。由於施洛德認為德國當前的國際目標在融入西方社會、避免德國成為一個孤獨的國家，<sup>76</sup>為了證明德國對北大西洋盟邦的忠誠，施洛德政府決定派兵參加北約空襲行動——這是德國自二次世界大戰以來，首次將兵力派遣至北約盟邦之外的地區，施洛德個人曾表示，他當時不顧北約行動缺乏聯合國授權堅持出兵，主要就是「為了盟邦團結」。<sup>77</sup>

<sup>75</sup> 施洛德(Gerhard Schröder), 《抉擇：我的政治生涯—施羅德回憶錄》(Entscheidungen: Mein Leben in der Politik), 徐靜華、李越譯。(南京：譯林出版社，2007年)，頁93-105。

<sup>76</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schroeder im Deutschen Bundestag zur Aktuellenlage im Kosovo am Donnerstag, (15 April 1999), in Bonn.

<sup>77</sup> Andrew Dension, "German Foreign Policy and Transatlantic Relations since Unification", New

在科索沃戰爭中，歐盟各國發現其內部安全機制無法有效化解區域衝突，沒有美國的支援，維護區域和平將成空談。因此，科索沃戰爭後的 2000 年 11 月，歐盟外交和國防部長宣布：歐洲計畫在 3 年內建立一支至少有 10 萬人的歐洲快速反應部隊。惟此計畫遭到美國即刻反對，儘管美國期待德國成為一負責任的大國，卻不樂見脫離美方掌控下的獨立軍事體系，看在歐洲國家眼中，自然使大西洋關係產生裂縫。

## (二) 美德關係

2001 年 1 月，小布希接任美國第 43 任總統，「新保守主義」的強勢單邊作風與強調「合作、互相尊重」的歐盟制度形成強烈對比。雖然 911 事件發生後，美國迅速得到國際共同且堅定的支持，但是布希總統卻在隔年 1 月宣布伊拉克、伊朗、朝鮮三國為「邪惡軸心」(axis of evil)，宣稱其可能具有大規模毀滅性武器，並將其列為繼阿富汗之後的軍事攻擊目標。

布希的談話，以及美方不打算獲得盟邦的共識便想發動「先制攻擊」的態度，大幅偏離國際社會業已形成的多邊主義、民主和平價值，2003 年 3 月，美國聯合英國，在未經聯合國授權的情況下對伊拉克開戰，引發聯合國其他常任理事國的反彈，施洛德早在 2002 年 8 月即公開對美國攻大伊拉克的計畫說不，開戰後更聯合法國總統席哈克(Jacques Chirac)、俄國總統普亭(Vladimir Putin)形成反戰聯盟，強調美國的行動應以聯合國憲章為基礎，伊拉克具有大規模毀滅性武器與否，應該等聯合國武器安檢報告出來再決定，解除伊拉克武裝的任務更不應交由美國單方處理，使美德關係急速凍結。

### 三、國家層次

#### (一) 歷史記憶與責任

霍布瓦赫 (Maurice Halbwachs) 認為，人類的所有記憶都是具選擇性的，而人類對過去的「集體記憶」(Collective memory) 其實是由社會對當下情勢的理解所建構而生，由於其形成來自家庭、社會乃至整個民族對現實的反省與解讀，集體記憶無法脫離社會脈絡單獨存在於個體中，且此記憶會賦予過去「意義」並成為當代社會的信仰、理念的一部分。<sup>78</sup>

因為歷史記憶在戰後 50 年間皆強調「不再戰爭」的德國，在科索沃戰爭中遇到兩難的局面：究竟德國應該選擇「不再戰爭」？還是應該選擇「不再有種族滅絕」？從德國最後的選擇，我們可以發現，科索沃戰爭喚醒了德國人對歷史責任的另一種體認，德國人從歷史中汲取的教訓已經漸漸轉化至一嶄新面向——以往德國強調，因為過去的教訓，所以德國人反對戰爭、以軍事手段解決問題；現在則表示，因為過去的教訓，德國人有特別的責任應提供軍事支援、避免種族屠殺的悲劇再次發生。

二次世界大戰犯下的罪過，不再成為讓德國裹足不前的陰影，而是德國推動世界進步的力量。由這樣的轉變，我們可以發現同樣一段納粹歷史，透過新世代德國政府的不同解讀，已經有效為過去賦予不同意義，為當代社會建構嶄新的信念，協助德國化被動為主動，積極為世界貢獻一己之力。

施洛德選擇參與科索沃戰爭的另一理由是為了維持盟邦團結，在 911 事件發生，施洛德也是歐洲國家中，除了英國以外首先對美國表達無條件支持的國家。觀察德國在這些事件中的決定，我們不難理解，其實德國歷史記憶中很關鍵的部分建構於德國戰敗之後，美國在德國人印象中扮演的角色：因為美國出

<sup>78</sup> Maurice Halbwachs, *On collective memory*, translated by Lewis A. Coser (Chicago : University of Chicago Press, 1992).

兵，德國才有機會擺脫納粹的統治；也是因為美國的經濟援助與保護傘，才有辦法建立當前自由民主的統一德國。這使德國特別意識到自己對盟邦，特別是美國，所背負的義務，進一步讓德國普遍相信，當美國需要德國協助、要求德國派兵的時候，德國無法無情地拒絕。在盟邦為了安全與穩定、為了捍衛自由與人權而戰時，德國更不應在這些軍事行動中缺席。<sup>79</sup>

基此，在 1990 年代初期，僅有 25% 到 30% 的德國民眾贊成動用德國軍隊，但在 1990 年代中期時，德國的海外維和行動則開始受到可觀支持，在 1997 到 1999 年間，支持德國參加維和行動的民眾更從 71% 提升至 93%。<sup>80</sup> 德國戰後重新站起來的過程在施洛德政府的重點詮釋下，亦協助型塑了德國人民對其國際責任的認知。

## （二）意識形態

哈伯瑪斯（Jürgen Habermas）曾說：「在所有愛國主義中，唯一不會讓德國孤立於西方國家之外的，就是『憲政愛國主義』（Constitutional Patriotism），德國人不幸地在經歷過奧許維茲（Auschwitz，納粹時期設於波蘭之集中營）後，才讓普世的憲法原則深植人心。」<sup>81</sup>

德國在邁入 21 世紀後，「新愛國主義」（*Neuer Patriotismus*）興起，由於對基本法原則與西方自由民主價值的認同與遵奉感，使多數民眾將「對聯邦共和國的憲政民主與法治忠誠」視為自身信念，此情感主要源於德國統一過度時期結束後，民眾對德國「憲政秩序」的認同感，因為《基本法》開宗明義便賦予「人的尊嚴」不可侵犯的重要地位，其後才是人權、自由權等基本權利保障事宜，自此衍生而出的，是主張對所有人種與族群的尊重及包容，使人類社會多

<sup>79</sup> Ruth Wittlinger and Martin Larose, "No Future for Germany's Past? Collective Memory and German Foreign Policy", *German Politics*, 16: 4, pp. 488-489.

<sup>80</sup> Scott Brunstetter, "A Changing View of Responsibility? German Security Policy in the Post-9/11 world", in Tom Lansford and Blagovest Tashev ed. *Old Europe, new Europe and the US: renegotiating transatlantic security in the post 9/11 era.* (Ashgate, 2005). pp. 25.

<sup>81</sup> J. Habermas, *The New Conservatism: Cultural Criticism and the Historians' Debate*, (Cambridge, Ma: MIT Press, 1989), pp. 227.

元文化共存共榮，並強烈反對激烈種族主義及仇外心理。所以，新愛國主義標誌著德國人以祖國為榮、勇於共同承擔祖國歷史黑暗面的心情，同時也承認其他民族與祖國享有同等的地位與權力，反對民族優越感產生。<sup>82</sup>

德國民眾轉變中的國家認同，標誌其日益茁壯的自信，歷經戰敗屈辱、戰後分裂，德國摸索出一套與世共處的新準則，並堅信此準則能為世界帶來和平。1999年，當科索沃戰況逐漸升高之際，施洛德喊出「為自由、民主、人權」而戰，德國社會61%的人在民調中表示：北約的空襲行動是必須的。<sup>83</sup>顯示在「反戰」與「民主人權」兩個議題中，「民主人權」逐漸成為德國社會在考量外交政策行動時的優先原則。

### （三）地緣政治

德國在1999年夏天遷都柏林，對施洛德而言，這讓德國能真正認識轉變後的世界，因為德國執政者不再受悠閒的鄉村風情包圍，而得直接身處受冷戰對峙撕裂的城市，在地緣政治上，德國不再靠向西方，重新回到歐洲中心位置。對此，時任德國外交部長的費雪曾表示：「德國的『中樞位置』向來是德國沉重的負擔，也是誘惑德國走上霸權之途的來源」。<sup>84</sup>

德國的位置使當政者需要對「現實主義」政治有更微妙的掌握，避免「中樞位置」造成鄰國的疑懼，為此，施洛德政府致力重新建構歐洲地緣政治概念，不僅利用「歐洲統合」與歐洲其他國家分享德國主權，藉此擺脫各國對德國「中樞位置」的防備，德國亦不再搖擺於東西方間，反而選擇促成2002年10個會員國加入歐盟，利用「歐盟東擴」將德國「嵌入」歐洲整體，模糊與鄰近國家的壁壘。當德國利益與歐洲整體利益相結合時，德國便能跳脫「中樞位置」的宿命，與鄰近國家成為「命運共同體」（Community of Destiny,

<sup>82</sup> 葉陽明，《德國政治文化之發展》，（台北：五南，2009年），頁178-182。

<sup>83</sup> 迪麥普（Infratest-dimap）4月份民意調查結果。

<http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/1999/april/>

<sup>84</sup> Joschka Fischer, 'Die Aussenpolitik der neuen Bundesregierung', Berner Rede des Bundesministers des Auswaertigen Joschka Fischer, presented on 14 January, 1999 at Bern University, p.11.

*Schicksalsgemeinschaft*)，獲得其對歐洲局勢發言的正當性與合法性。

傳統上，德國向東追求資源、領土，現在施洛德政府則將東邊國家的「民主化」視為區域穩定不可或缺的要素，並開始將視野放遠至世界層面，以追求國際影響力、塑造國際規範，做為德國的新目標：施洛德政府先於 2000 年時推舉德國人柯勒 (Horst Köhler) 成為國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 總裁，又於 2004 年與日本、印度、巴西合作爭取成為聯合國常任理事國，在這段期間中更著手轉換德國聯邦軍的象徵意涵，將其從代表國家力量的角色解放出來，成為維持國際社會安全的工具，多次派遣聯邦軍至海外參與維和行動，不難發現德國已開始將活動區域擴展到世界範疇。

#### (四) 經濟能力

施洛德能順利擊敗基民盟的柯爾，極大原因便在於柯爾政府對德國疲弱的經濟表現束手無策，德國自統一後，每年須將國民生產總值 4% 從西部移轉至東部，投資每年亦減少 800 億歐元，柯爾政府於 1992 年簽訂的《歐盟經濟穩定條約》要求國家財政赤字不得超過國民生產總額 3%，當時樂觀的認為統一後的德國經濟會持續增長，殊不知統一後的繁榮僅是短暫的光景，<sup>85</sup>在 1998 年的歐盟民調 (Eurobarometer) 春季調查中，有 43% 德國民眾認為德國並未因加入歐盟蒙受利益。<sup>86</sup>在 2001 年 12 月 31 日，德國馬克為了配合歐洲統一貨幣進程停用後，更讓多數德國民眾留戀不已。

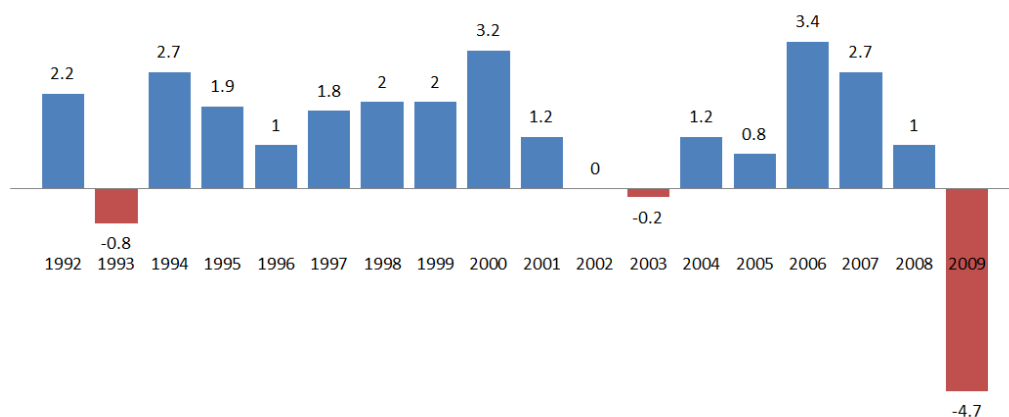
觀察自 1997 年以來的德國實質國內生產毛額成長率 (參見下圖)，不難發現德國經濟長期以來多呈現低迷狀態，在 2002 年採用歐元後甚至出現停滯、並在 2003 年出現負成長的情形，對施洛德政府而言，許多柯爾政府為促進歐洲統合的犧牲，之後都成為德國經濟的負擔，柯爾「統一總理」的頭銜，其實建立

<sup>85</sup> 施洛德 (Gerhard Schröder)，《抉擇：我的政治生涯－施羅德回憶錄》(*Entscheidungen: Mein Leben in der Politik*)，徐靜華、李越譯。(南京：譯林出版社，2007 年)，頁 46-49。

<sup>86</sup> Eurobarometer, 1998 Spring Wave, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb49/eb49\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb49/eb49_en.htm)

在許多漠視現實壓力的假相上，前任政府 16 年來未面對、未解決的經濟沉痾，都是施洛德政府現今要處理的課題。

圖 4、德國實質國內生產毛額成長率



圖：筆者自繪，資料來源：EuroStat, Real GDP growth rate

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020>

## (五) 國內政治

施洛德在其自傳中特別提到，政府工作不僅需要兩院的多數支持，更需要民意支持，<sup>87</sup>所以施洛德政府在決策時，特別關心民意動向，社會氛圍對其決策影響頗深，甚有批評者認為，施洛德本質僅是隨民意搖擺的政客，哪裡有選票，施洛德的立場就往哪邊傾斜。因此，德國社會普遍對國內經濟前景的憂慮，便成為施洛德上台後首重議題，施洛德在 1998 年 11 月 10 日於德國聯邦眾議院進行施政演說時，便開宗明義的表示：「經濟能力是萬事之母」(*Ökonomische Leistungsfähigkeit ist der Anfang von allem*)，強調降低失業率的決心，<sup>88</sup>並在歐

<sup>87</sup> 施洛德(Gerhard Schröder)，《抉擇：我的政治生涯－施羅德回憶錄》(*Entscheidungen: Mein Leben in der Politik*)，徐靜華、李越譯。(南京：譯林出版社，2007 年)，頁 57。

<sup>88</sup> 施洛德就職演說，1998 年 11 月 10 日，“Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard

盟財政問題上抱持強硬不妥協的態度。另一方面，施洛德也以其能言善道著稱，在國內面對強烈爭論時，施洛德往往能獨排眾議，說服國內民眾接受其看法，所以在施洛德政府當政階段，德國外交政策多隨總理觀點運行。

施洛德紅綠政府的聯合執政夥伴——綠黨，傳統上是一倡導和平主義與反核的政黨，其黨綱載明拒絕透過軍事干涉手段達到和平，甚至主張德國應該退出北大西洋公約組織，但是黨內部分「實用主義者」為了參政，強力促成黨內配合施洛德理念做出重大政策性改變，達成與社民黨一致的官方立場。<sup>89</sup>綠黨出身的外交部長費雪在面對科索沃戰爭時，有彈性的將德國出兵理由定位為避免納粹大屠殺再次發生，宣稱：「我所學到的，不單是不要戰爭，更不要奧許維茲慘劇再次發生」，支持德國參與國際維和行動。<sup>90</sup>

傳統上德國出兵參與國際維和行動，都是因為聯合國安理會或是歐洲安全暨合作組織（Organization of European Security and Cooperation, OECD）授權或委託，再由聯邦眾議院進行表決，但在科索沃戰爭中，德國卻在沒有聯合國或歐安組織委託的情形下直接將此案交付聯邦眾議院表決，而且聯邦眾議院 608 名議員中，有 556 名投票贊成參與此次行動，42 名反對，10 名棄權，可知德國國內對德國出兵科索沃協助維持和平與人權一事已凝聚高度共識，不像以往對德國參與海外軍事行動總是多所顧忌。<sup>91</sup>

---

Schröder vom 10. November 1998 vor dem Deutschen Bundestag“，

<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/regierungserklaerung/16/69116/multi.htm>

<sup>89</sup> 郭秋慶，《歐洲國家的外交與安全政策》，（台北：台灣國際研究學會，2006年），頁 156-162。

<sup>90</sup> Nico Fried, “Fischer: Ich habe gelernt: Nie wieder Auschwitz“, *Süddeutsche Zeitung*, 24. Jan. 2005. <http://www.sueddeutsche.de/politik/fischer-ich-habe-gelernt-nie-wieder-auschwitz-1.915701>

<sup>91</sup> 郭秋慶，同前註，頁 162-163。

## 第二節 施洛德政府的外交觀

### 一、施洛德個人特質

施洛德出生於 1944 年，成長於戰後貧窮的工人階級家庭，在其回憶錄中，他特別指出社會民主黨對社會階級現狀的不滿，是吸引其加入社民黨的主要因素。<sup>92</sup>這樣的成長背景，也強烈影響施洛德塑的價值觀，施洛德認為「歐洲反美主義」其實來自對美式生活態度的質疑，因為美國似乎將「幸福」直接定義為個人財富累積，但是社會關係、文化多樣性、生活質量、永續發展、普遍人權與全球合作等議題則未受重視，德國及其背後的歐洲價值觀，才是引領世界進步的根本。<sup>93</sup>

身為德國政治圈所謂「68 世代」(68er-generation)<sup>94</sup>，他在 1999 年接受德國時代週報(Die Zeit)訪問時便表示，在面對二次世界大戰與大屠殺的歷史時，對於他們這一代沒有屬於自己回憶的人而言，德國不應繼續背負著帶罪的心情前進，僅於直覺中認定「不可以再發生」，而應試圖以理性的角度思考如何避免重蹈歷史的錯誤。<sup>95</sup>在此段訪問中，施洛德對二次大戰遺留下來的歷史記憶提出了另一番詮釋：德國在二次世界大戰期間鑄下的錯誤不應遺忘，所以德國人「有責任」避免這樣的錯誤發生再度發生在世界上的任何角落。將「有罪」轉換成「有責任」的思考模式，提供施洛德政府在外交政策方面的主動能量，使

<sup>92</sup> 施洛德(Gerhard Schröder)，《抉擇：我的政治生涯－施羅德回憶錄》(Entscheidungen: Mein Leben in der Politik)，徐靜華、李越譯。(南京：譯林出版社，2007 年)，頁 44。

<sup>93</sup> 同前註，頁 183-184。

<sup>94</sup> 其名來自 1968 年間左翼人士發起的學生與民權運動，反對專制，批評父輩、祖父輩對希特勒時代的沉默和隱瞞，也反對資本主義在經濟上造成的專制，同時亦對美國發動越戰提出批評，後泛指在 1940 至 1950 年間出生者，在政治觀察者眼中，德國 68 世代在紅綠聯盟政府達到成熟。擔任總理的施洛德，外交部長費雪(Joschka Fischer)都曾為這段時期的極左恐怖組織「赤軍旅」成員提供法律協助，內政部長席利(Otto Schily)亦受此階段運動影響。參見 Lesley Chamberlain, bookreview of Hans Kundnani, "Utopia or Auschwitz: Germany's 1968 Generation and the Holocaust", *New Statesman*, 19 November 2009.

<sup>95</sup> "Eine offene Republik: Ein ZEIT-Gespäech mit Bundeskanzler Gerhard Schröder über das geplante Holocaust-Mahnmal, die Folgen der Walser-Bubis-Debatte und den Wiederaufbau des Berliner Schlosses", *die Zeit*, 4 February 1999.

德國政府面對國際重大事件時能根據此歷史經驗做出判斷、設立自己的政策目標，不若以往僅配合盟軍決策被動採取行動。

對於德國傳統外交風格，施洛德認為德國不應再低調怯於表達自我意見，不僅應正視德國在國際間已具備的國際地位與影響力，也應相信德國的判斷與戰後長期建立的價值觀。1999年初，施洛德上任不久，便表示德國聯邦軍不能再像過去40年般，必須有番新作為，於是委請前總統魏茲塞克（Richard von Weizsäcker）領導一獨立委員會，研究如何提升德國聯邦軍地位，就此開啟一連串對德國聯邦軍的檢討與改革規畫。<sup>96</sup>施洛德十分重視德國在外交政策上的自由與獨立，積極避免讓德國重新走上依附美國之途，此態度讓許多學者與觀察家為施洛德時期的外交政策冠上「堅定自信」（assertive）這個形容詞。<sup>97</sup>

另一方面，由於施洛德與法國總統席哈克、俄國總統普亭的良好私誼，使施洛德執在執政期間成功與法國、俄國維持良好外交互動，施洛德在其自傳中亦提到，在伊拉克開戰前八個禮拜之內，施洛德與席哈克通話、會面了十幾次，並互相保證在伊拉克問題上堅定不移的站在一起，普亭與施洛德的關係也在此時期中透過相互討論交流大幅增長。<sup>98</sup>

## 二、社會民主黨對外理念

社民黨起於19世紀中期德國工人運動，1975年間，創建於1863年的全德工人協會（*Der Allgemeine deutsche Arbeiterverein, ADAV*）與社會民主工黨（*Sozialdemokratische Arbeiterpartei*）合併為德國社會主義工人黨（*Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands*），其以馬克思思想做為政策指標，主張合理的分配

<sup>96</sup> 郭秋慶，《歐洲國家的外交與安全政策》，（台北：台灣國際研究學會，2006），頁152-155。

<sup>97</sup> 如 Ruth Wittlinger and Martin Larose, “No Future for German’s Past? Collective Memory and German Foreign Policy”, *German Politics*, 2007, 16:4, pp. 485.、Roger Cohen, “A New German Assertiveness On Its Foreign Policy Stance”, Sep. 12. 1999, *New York Times*.  
<http://www.nytimes.com/1999/09/12/world/a-new-german-assertiveness-on-its-foreign-policy-stance.html>

<sup>98</sup> 施洛德(Gerhard Schröder)，《抉擇：我的政治生涯－施羅德回憶錄》（*Entscheidungen: Mein Leben in der Politik*），徐靜華、李越譯。（南京：譯林出版社，2007年），頁132-136。

財富以追求社會正義，同時也認為應開放公民參政，以追求和平、自由、正義、團結的公平社會。<sup>99</sup>

在歐洲政策方面，在促使經濟成長的誘因下，社民黨早在 1925 年制定「海堡黨綱」時，即開始呼籲建立歐洲經濟共同體，號召民眾支持「歐洲合眾國」（*Vereinigte Staaten von Europa*）的概念，強烈嚮往歐洲統一；1998 年施洛德競選時，社民黨批評當前歐盟制度缺乏透明度，使歐洲層面的政策缺乏合法性，對歐盟政治運作提出改革的要求。1999 年施洛德當選後，社民黨提出制定新黨綱的討論，期間於 2003 年發表「強健人力、開拓道路」報告（*Die neue SPD: Menschen stärken, Weg öffnen*），主張在全球化的世界中，一個政治民主、經濟強大的歐洲是不可或缺的，因而主張推動歐盟擴大、歐盟憲法，希望將歐洲領向聯邦制。<sup>100</sup>

在德國安全政策上，社民黨長期以來的基本看法即反對德國在北大西洋公約組織防區以外派兵，但施洛德在成為社民黨總理候選人後，多次在黨員大會中強調配合歐盟與北大西洋公約組的軍事行動，是德國維護國家安全重要的一環，<sup>101</sup>並在上任後積極扭轉黨內對「使用軍事力量」的看法，在科索沃戰爭爆發時，更堅定的說服黨內支持其出兵決策。

在德國整體外交政策方向上，自 1998 年施洛德執政之初，德國內部針對德國外交政策走向掀起熱烈辯論，社民黨重量級思想家埃貢·巴爾（Egon Bahr）在此波辯論中亦著文強調德國外交政策「正常化」的理念，認為德國應該與其他大國發展成熟的夥伴關係以取代傳統受保護地位：自 1991 年 5 月 21 日《4 加 2 協定》簽署後，德國按理應已重新獲得完整的主權，但無論是德國的夥伴或是德國人民本身，皆未適應此種地位，奧許維茲的歷史錯誤不應忘記，但也不應阻礙德國走向正常化的道路。另一方面，國家主權指的是德國在外交政策

<sup>99</sup> 社會民主黨官方網站：<http://www.spd.de/start/portal/start.html>，

社民黨黨綱詳參：[http://www.spd.de/de/pdf/rechtliches/071026\\_spd-statut.pdf](http://www.spd.de/de/pdf/rechtliches/071026_spd-statut.pdf)。

<sup>100</sup> 熊燁，《統一以後的德國外交政策》，（北京：世界知識，2008），頁 96-98。

<sup>101</sup> 郭秋慶，《歐洲國家的外交與安全政策》，（台北：台灣國際研究學會，2006），頁 152-155。

上的自決權，德國加入北大西洋公約組織、歐盟等合作體系，不應只是為了降低鄰國對德國的疑慮，德國也應在這些超國家體系中尋求自我利益實踐。<sup>102</sup>

### 第三節 施洛德政府與德國角色、目標及利益界定

#### 一、施洛德政府的角色界定

聯邦德國(*Bundesrepublik Deutschland*)自戰後發展出的節制、服從文化，在1999年自波昂遷都柏林後開始展現不同風貌：德國政府開始展現更多自信、更加強調「國家利益」，使二次大戰後「政治侏儒」的名稱對德國不再適用。在歐洲，德國不僅參與科索沃戰爭轟炸工作，也希望在巴爾幹地區的重建上發揮領導作用，帶領巴爾幹地區走向長期穩定、和平、民主；在大西洋間美國決定派兵伊拉克之際，施洛德政府明確表達反對意見，更凸顯德國想擺脫傳統的美國霸權桎梏，不願追隨其他國家、扮演次等角色的心態。

施洛德當政時期，其最強調的概念在「承擔德國應有的責任」，在1998年11月10日發表「施政聲明」時，施洛德談到一個成熟國家應具有的自信態度：德國既不應覺得自己優於其他國家，也不該認為自己次於其他國家，德國要做的僅是面對歷史與責任，並在此基礎上放眼未來。<sup>103</sup>面對採訪，施洛德曾表示：「現今的德國在追求國家利益上，或許看起來比以往更加直接、毫不掩飾，但我不認為這樣有什麼不好」。<sup>104</sup>

由於這些概念來自施洛德對德國「正常國家」的體認，使德國開始正視自身的人口、經濟實力以及德國的國際影響力，自然認為德國應該有其獨立自主

<sup>102</sup> Egon Bahr, „Die ‚Normalisierung‘ der Deutschen Außenpolitik—Mündige Partnerschaft statt bequemer Vormundschaft“, *Internationale Politik*, (Jan. 1999), pp.41-52.

<sup>103</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 10. November 1998 vor dem Deutschen Bundestag, <http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/regierungserklaerung/16/69116/multi.htm>  
<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/regierungserklaerung/16/69116/multi.htm>

<sup>104</sup> Stefan Wolff, “Germany’s New Muscle”, *Foreign Policy*, (1. Jan. 2004), pp.90.

的外交政策，出於毛爾(Hans W. Maull)「非軍事強權」的概念，68 世代的施洛德政府嚐試正面處理二次世界大戰遺留下來的歷史沉痾：面對國內「反戰」、「反軍事」的聲浪，施洛德利用「維護世界和平」、「保障人權」等世界共通的價值，提醒德國社會在納粹時期未能反抗屠殺暴行的責任，藉此推動德國社會擺脫「拒戰」心理，鼓勵德國人站上世界舞台。

另一方面，施洛德和外長費雪往往利用德國經濟實力作為基礎，在歐洲外的國際衝突中擔任調停者：1999 年 10 月，費雪派遣非戰鬥部隊到東帝汶 (East Timor) 參加澳洲所領導的維和行動；2000 年春，費雪更史無前例地成為以色列與巴勒斯坦停火的主要調解人；之後施洛德與費雪還前往中亞與印度訪問，試圖化解印度與巴基斯坦的緊張情勢。<sup>105</sup>施洛德政府在此段時期的外交努力，使德國的海外維和工作漸漸從被動走向主動，顯示其欲在維持國際秩序上爭取一席之地的決心。

綜上所述，延續戰後提倡「多邊主義」、尊重「民主法治」的傳統，再加上施洛德對德國國際地位的體認，並將德國積極參與國際事務（尤其在解決國際衝突上）視為一種「責任」，可看出施洛德政府正在追求歐洲安全政策的主導權，希望能建立多極化的國際體系，同時希望避免德國成為美國的從屬國家，試圖與美國平起平坐，這使得德國在「區域強權」的角色更為突出：德國聯合歐洲形成世界的另一極，希望帶來有別於美國的全球政治安全秩序，成為能影響、塑造全球秩序的大國。

## 二、施洛德政府的目標及利益界定

正如社民黨重量級思想家埃貢·巴爾 (Egon Bahr) 所建議，德國最重要的利益在促使歐洲成為世界的「文明強權」，因此加強與法國合作塑造歐洲認同、提升聯合國的影響力也是德國外交政策重點，為了維持歐洲穩定，德國也應與

---

<sup>105</sup> 郭秋慶，《歐洲國家的外交與安全政策》，（台北：台灣國際研究學會，2006），頁 167。

俄羅斯發展良好的合作關係。<sup>106</sup>就此而言，施洛德在外交政策上基本已朝著巴爾的建議前進。以下分別介紹施洛德時期的歐洲政策、對美政策及全球布局。

### （一）德國歐洲政策

在對歐盟外交決策中，施洛德政府不似柯爾政府，將歐盟統合視為一戰爭與和平的問題，而是採用更加務實的態度，將歐洲統合視為追求德國國家利益的媒介，施洛德曾表示，德國人應該因為想成為歐洲人而推動歐盟統合，<sup>107</sup>認為德國人不應為了推動統合一味付出，歐盟應提供誘因讓德國樂意合作：施洛德政府要求歐盟其他成員國也應共同分擔歐盟預算、為舒緩國內經濟壓力不惜違反《歐盟經濟穩定條約》要求國家財政赤字不得超過國民生產總額 3% 的規定——施洛德政府的態度轉變，既反映德國「強權意識」抬頭、擺脫因二次世界大戰罪行帶來的自我箝制、不再依賴歐盟掩護，也凸顯國內經濟發展停滯造成的施政壓力，國家內部的反對聲浪此起彼落，使施洛德無法將太多資源投入歐盟。

施洛德政府雖然支持歐盟東擴，但其也憂慮不斷加入的新成員會削減德國對歐盟政策的影響力，身為歐盟人口最多的國家，德國自 1990 年代末期即開始鼓吹歐盟決策機制應反映國家代表的人口，促成 2000 年《尼斯條約》(Treaty of Nice) 擴大「條件性多數決」(Qualified Majority Voting) 的規定，讓部長理事會進行投票時，任何會員國都可要求贊成票至少代表超過歐盟 62% 以上的人口。<sup>108</sup>

綜而觀之，施洛德政府任內的歐盟政策乃朝下列幾個重點發展：一、支持「政治上的歐洲」：認為應該強化歐盟共同決策機制，削減部長理事會的力量，

<sup>106</sup> Egon Bahr, „Die ‚Normalisierung‘ der Deutschen Außenpolitik—Mündige Partnerschaft statt bequemer Vormundschaft“, *Internationale Politik*, (Jan. 1999), pp.41-52.

<sup>107</sup> Simon Green, Dan Hough, Alister Miskimmon, Graham Timmins, *The Politics of the New Germany*, (NY: Routledge, 2008), pp.147.

<sup>108</sup> Ibid.

然而，當前的歐盟表決制度在 2007 年《里斯本條約》(Treaty of Lisbon) 通過後，已更改相關規定為，決議必須至少獲得 55% 的成員國和 65% 的歐盟人口的贊同，才能通過。

以避免會員國政府的聲音限制歐洲統合腳步，並支持歐盟制憲；二、支持「歐盟東擴」：位居歐洲心臟位置的德國，認為唯有將中歐與東南歐地區含括入歐盟，協助其有良好的政治經濟表現，才可以有效避免歐洲大陸分裂，維持區域穩定，2004年歐盟同時納入10個新會員國後，施洛德政府也持續表態支持土耳其加入歐盟；三、由於德國是歐盟最大預算淨支出國，施洛德政府特別關心歐盟預算改革腳步，尤其關注農業與基金（Structure Fund）的改革，並主張賦予歐洲議會預算權，以避免白費德國對歐盟的經濟貢獻。<sup>109</sup>

## （二）德國美國政策與全球外交布局

在全球外交佈局，特別是對美關係上，施洛德政府在第一任期中，充分展露德國願意承擔國際責任的決心，積極配合盟邦出兵參與國際維和活動，但在美國決定出兵伊拉克後，施洛德政府聯合法、俄擺脫美國的單邊主義，彰顯對德國外交自主性的堅持，並在2002年競選時喊出「德國的道路」（*Der deutsche Weg, The German Way*）此一競選口號。<sup>110</sup>

對於雙方長期的合作平台——北大西洋公約組織，紅綠政府雖然反對美國單邊主義的作為，卻不設法透過北約進行協調；儘管美國希望透過北約將歐洲變成美國可靠的安全夥伴，施洛德政府卻選擇擱置美國在北約針對反應部隊提出的規劃，設法與齊哈克建構獨立的「歐洲安全政策」；外長費雪則提議將北約轉化為討論京都議定書、環保議題的討論場域，試圖降低北約的軍事色彩。<sup>111</sup>

學者哈克（Christian Hacke）認為，由「68世代」世代組成的紅綠政府，長期皆受「反戰」、「反資本主義」的左派道德理想牽動，以致其對美長期抱持反對態度，卻對中、俄政權普遍友善，<sup>112</sup>2003年施洛德在訪問中國時，追隨法國

<sup>109</sup> 郭秋慶，《歐洲國家外交與安全政策》，（台北：台灣國際研究學會，2006年），頁157-158。

<sup>110</sup> Daniel Friedrich Sturm, "Schröders deutscher Weg", *die Welt*, 06.08.2002.

<sup>111</sup> Christian Hacke, "The Foreign Policy of the Schröder/Fischer Administration in Historical Perspective", *American Foreign Policy Interests*, National Committee on American Foreign Policy, 27, (2005), pp.291-292.

<sup>112</sup> Ibid.

腳步，公開呼籲歐盟解除對中國的武器禁運；<sup>113</sup> 面對俄羅斯總統普亭，施洛德也毫不猶豫的稱其為「無可挑剔的民主主義者」(flawless democrat)<sup>114</sup>，也有人主張，施洛德是著眼於中國與俄國強大的市場與商機，才忽視這些國家背後的專制、反人權問題。

觀察紅綠政府執政這段期間，不難發現施洛德一直努力挑戰德國向來避免的「特殊道路」概念——德國人普遍認為，「特殊道路」是帶領德國走向兩次世界大戰的主因，因為對這條路的堅持，德國人才會走向毀滅。但是施洛德卻在競選過程中，大膽宣布要帶領德國走自己的路，將此描述為一正面的、不隨美國好戰決策起舞的和平之路，使「獨立自主」成為施洛德政府在外交政策上的主要目標。

## 第四節 施洛德政府的外交政策執行與困境

### 一、施洛德政府外交政策回顧

施洛德政府決定派兵參與北大西洋公約組織對科索沃的空襲行動，標誌戰後德國外交史關鍵的一大步，尤其這項決策來自傳統上反對德國使用軍事力量的社民黨與綠黨，顯見鞏固與盟友的合作關係與維護人權價值，這兩項目標的重要性已經帶領德國跨越歷史的羈絆，讓德國擺脫「支票外交」的批評，追上其他強權的腳步。

911 事件發生不久，施洛德公開表示恐怖主義的行為是對整個文明社會的宣戰，決定參加美國持久和平行動的決定，更使德國軍隊首次涉入人道主義範疇外的戰爭。觀察參戰前德國內部的討論過程，時任基民盟議會主席的梅爾茲

<sup>113</sup> BBC 中文網，《德國呼籲解除對華武器禁運》，2004 年 7 月 6 日，  
[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_3860000/newsid\\_3869200/3869231.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3860000/newsid_3869200/3869231.stm)

<sup>114</sup> Spiegel interview with Ex-Chancellor Gerhard Schröder, 23. Okt. 2006,  
<http://www.spiegel.de/international/spiegel/0,1518,444069,00.html>

(Friedrich Merz) 即呼籲德國應該準備好走向一條「全新，但可能不甚舒適」的道路；綠黨的代表人物，德國外交部長費雪也認為，若想與美國建立穩固的合作關係，德國勢必得做出困難的選擇；施洛德本身則表示，德國的軍隊部署來自德國對全世界持續增加的責任，接受這些責任是符合德國國家利益的作法——如此才能使德國外交政策產生可預測性，成為其他國家眼中可靠的盟友。<sup>115</sup>

但是美德雙方在伊拉克問題上，卻往往未能形成共識造成互信危機。1998年12月，由於伊拉克遲遲不肯配合聯合國武器安檢計畫，使美國聯合英國對伊拉克發動「沙漠之狐」空襲行動，剛上任的施洛德政府決定不讓德國涉入此次行動；3年後，美國藉911事件將打擊恐怖主義的任務升高為「維護世界安全」，並將伊拉克、北韓與伊朗共同稱為邪惡軸心，把可能具有大規模毀滅性武器的伊拉克列為下一個打擊的目標，德國政府雖然譴責海珊政權抵制聯合國武檢的行為，但卻未將戰爭視為必經之路。

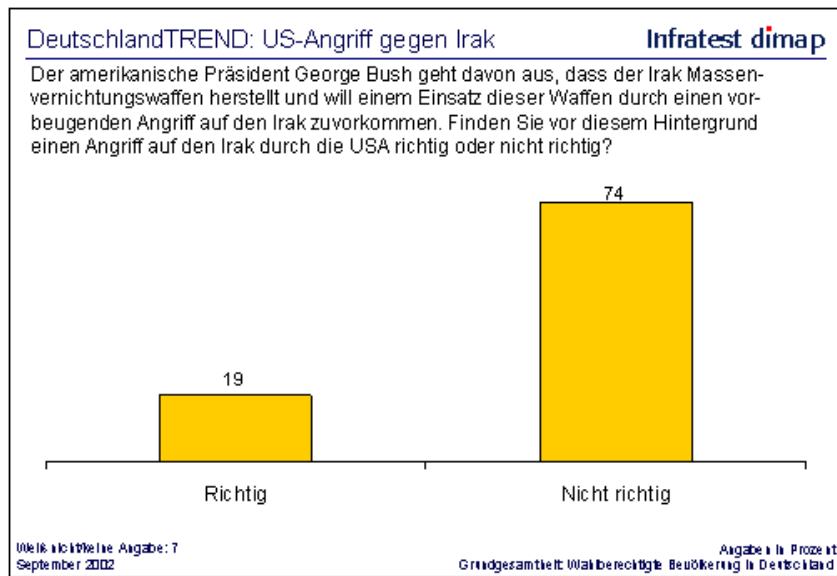
2002年，面對9月的選戰，施洛德無法忽視反戰的民意聲浪，向民眾喊出了「德國的道路」作為競選口號，堅定表示不會隨美國走上冒險之途，從而拉開與對手的差距。根據德國民意調查機構迪麥普在2002年9月的調查顯示，高達74%的德國民眾反對美國因為懷疑伊拉克生產並可能使用大規模毀滅性武器而對伊發動先制攻擊（參見圖5），更有過半數民眾認為德國不應以任何形式涉入美伊戰爭中，<sup>116</sup>整體而言，德國民意其實高度支持施洛德向美國說不。

---

<sup>115</sup> Scott Brunstetter, "A Changing View of Responsibility? German Security Policy in the Post-9/11 world", in Tom Lansford and Blagovest Tashev ed. *Old Europe, new Europe and the US: renegotiating transatlantic security in the post 9/11 era*. (Ashgate, 2005). pp. 26-27.

<sup>116</sup> 迪麥普 (Infratest dimap) 2002年9月民意調查  
<http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2002/september-ii/>

圖 5、多數德國民眾不認同美國對伊拉克發動先制攻擊



資料來源：迪麥普（Infratest dimap）2002 年 9 月民意調查

## 二、施洛德政府外交政策產出系統分析

在 1998 年到 2005 年施洛德擔任總理期間，外在環境向政治系統輸入的「支持」與「要求」，受到紅綠政府的轉換，最後產出成為政策。在紅綠政府內部，外交部長費雪雖在歐盟發展、德國海外責任等議題上有極大空間可論述個人理想與看法，卻不像傳統綠黨人士堅決反戰，遇有重大爭議多會選擇從旁輔助總理進行決策，甚至擔任施洛德的說客，如此使得紅綠政府的外交決策產出，不論在全盤性政策規劃或是危機決策上，都展露出一致的「68 世代」風格，既富有理想與熱情，卻又容易因此使人感到莽撞、不顧一切。

紅綠政府的理想與熱情源於新世代德國人對自我的肯定，因為未曾親身涉入長期影響德國外交政策的歷史惡夢，使其樂觀相信德國維護「正義」的能力，在全盤性政策規劃中，毫無顧忌地展露紅綠政府追求德國強權、領導地位的目標。在全球與國際層次上，911 事件帶來的震撼與科索沃戰爭中發生的種族清洗，既透過媒體傳送到每一個德國人的眼中，也觸發施洛德政府維護正義的決心，另一方面，國內自二次世界大戰後興起的克制文化也持續輸入政治系統成

為施洛德政府的決策阻力，使紅綠政府試圖用另一個角度解讀過去的教訓，將克制文化帶來的限制轉換為較積極的政治責任。

施洛德政府以正面的態度迎接國際要求德國負擔的責任，但是 2002 年小布希政府在伊拉克戰爭上對德國施加的壓力在進入政治系統後，既與德國國內民眾長期奉行的民主法治精神扞格，也與紅綠政府維持國際正義的目標牴觸——如此不難看出尊重多邊主義合作機制以及國際法原則仍舊是德國外交政策的指導方針，最後導致施洛德政府選擇與美國單邊主義硬碰硬，形成強勢的政策產出。

值得注意的是，民意的影響在紅綠政府時期總是特別突出，不單因為施洛德本人重視民意，也是起於施洛德本人善長凝聚人民共識的能力。前面我們提過，民意對外交政策的影響可大可小，重點在於議題是否可與民眾的內心形成連結。施洛德政府時期發生的重大事件多為國際衝突，本身即是媒體關注的焦點，施洛德個人則多次親上火線挑戰德國傳統克制文化，不惜賭上個人政治生命，將政策選擇與國內大選綁在一起，充分引發國內關注與討論，最後將民意轉化為對政治系統的強大支持。

### 三、施洛德政府外交政策執行困境

回顧 1998 年至 2005 年施洛德外交政策軌跡，紅綠政府外交政策基本上與前任柯爾政府相去不遠，但是施洛德政府強調德國國家利益的態度，為德國傳統外交政策上的「克制文化」做出一大突破，使德國外交政策顯得更加務實進取。但是施洛德在 2002 年競選期間再度喊出「德國的道路」，不免為鄰近國家帶來疑慮——德國是否又會重返當年的「特殊道路」？許多批評者認為施洛德政府外交政策為德國帶來的弊多於利，其造成的問題整理如下：

#### （一）違反德國外交傳統，使德國外交政策靈活度降低

直至 1998 年，不論執政者為社民黨還是基民盟，德國外交政策「連續性」

(Continuity)皆是德國政府的傳統特色，型塑德國外交政策在其他盟友心目中的可預測性，但是施洛德紅綠政府的作為似乎皆在推翻德國政府長期以來的努力。學者哈克(Christian Hacke)認為，主導紅綠政府的「68年代」長期皆將空泛的社會、人權、理想主義奉為圭臬，因而產生強烈的反美、反資本主義情結，為了突顯紅綠政府外交政策中的文明化、道德內涵，施洛德與費雪選擇否定波昂政府在1989至1998年間的成就以及德國自戰後以來的外交傳統，同時也誇大了納粹主義造成的危害。<sup>117</sup>施洛德政府用理想主義包裝的政策，將使得國外交政策選擇範圍大受限縮。

長期以來，德國一直試圖在華府、倫敦、巴黎間擔任協調平衡的角色，既要防範英國支配歐洲的企圖，又要避免法國塑造一個戴高樂主義的歐洲，最後在檯面下小心處理與美國的歧異。自1950年以來，法國政府都在嘗試建立一個新的歐洲安全體系，希望藉此降低美國在歐洲地區的影響力，但是施洛德為了伊拉克問題緊握法國總統希拉克的雙手、單方面傾向法國，大幅的限縮德國外交的決策空間。

批評者認為，施洛德政府粗糙的外交手腕不僅暴露紅綠政府的野心與傲慢，也透露其不諳國際政治現實的一面：施洛德政府無法以適當的手段追求國家目標。舉例來說，同樣追求德國在聯合國常任理事國的席位，1998年以前的波昂政府選擇透過同時增加美、德、歐洲三方的利益，藉由擔任美國單邊主義與世界多邊主義的協調者，提高國際社會對德國的接受度，但紅綠政府卻只著重強調德國在人力、財務上對聯合國作出的貢獻，對德國爭取聯合國常任理事國的目標只會適得其反。

## (二) 傷害北大西洋同盟關係

對照1998年施洛德政府為了穩固北大西洋同盟關係，決定參與科索沃戰

---

<sup>117</sup> Christian Hacke, "The Foreign Policy of the Schröder/Fischer Administration in Historical Perspective", *American Foreign Policy Interests*, National Committee on American Foreign Policy, 27, (2005), pp.289-291.

爭的空襲行動，2002 年施洛德拒絕參與美伊戰爭的發言，使德國戰後 50 多年來與美國建立的合作關係受到強烈衝擊，當時美國駐柏林大使柯特（Daniel Coats）就表示，美國已經開始質疑其盟友在反恐戰爭中扮演的角色，並警告德國可能因此陷入孤立中。前美國總統柯林頓顧問，阿斯莫斯（Ronald Asmus）亦批評德國此舉不負責任。<sup>118</sup>

在伊拉克戰爭期間，紅綠政府公開反對美國，並試圖讓聯合國取代美國成為多極國際體系的決策中心，避免由美國單方面決定世界運行秩序，但也相對導致美國決策菁英對德國追求安理會常任理事國席位的企圖冷眼以對、破壞雙方長期維持的安全合作關係。美德關係因為德國在 2002 年 9 月的選舉期間再度惡化，當時德國司法部長多布勒－戈梅林（Herta Däubler-Gmelin）將小布希總統比喻為希特勒，引發美方高度不滿，<sup>119</sup>在施洛德順利連任後，小布希亦未致電向其道賀。

回顧德國歷史，美國向來被視為主要的安全保障者，德國需要倚靠美國與蘇聯抗衡，但施洛德政府卻將美國視為造成國際不穩定的根源、世界秩序的威脅，轉而聯合法、俄抑制美國在全球的影響力，希望塑造多極的世界體系。雖然施洛德的作為可能僅來自對小布希政府「單邊主義」的反彈，但硬碰硬的結果已使德國民眾反美情緒普遍提高，德國在北大西洋盟友中的決策可預測性、可靠度也大打折扣，限縮了美德雙方的合作空間。

### （三）引發歐洲國家疑慮、造成歐洲分裂

雖然施洛德政府認為德國在爭取國家利益時並未妨礙國際合作、德國國家利益亦未涉及領土擴張，只是單純追求安全與繁榮，強調國際間的非武力面向、

---

<sup>118</sup> Scott Brunstetter, "A Changing View of Responsibility? German Security Policy in the Post-9/11 world", in Tom Lansford and Blagovest Tashev ed. *Old Europe, new Europe and the US: renegotiating transatlantic security in the post 9/11 era*. (Ashgate, 2005). pp. 29-30.

<sup>119</sup> "American fury as German justice minister compares Bush to Hitler", *Telegraph*, (20 September 2002).  
<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/1407818/American-fury-as-German-justice-minister-compares-Bush-to-Hitler.html>

正義與人權。<sup>120</sup>但是對照傳統德國避談國家利益的低調風格，施洛德公開捍衛國家利益、表達德國也是強權的發言，難免觸動鄰近國家緊張的神經。

另外，施洛德政府在美伊戰爭中雖然成功取得法國、俄國同盟支持，形成堅定的反對態度，但是由英國為首的歐洲八國連署信，卻凸顯歐洲缺乏共同外交政策，造成歐盟分裂危機之相關傳言四起，人們開始思考，究竟「誰代表歐洲發言」，這與向來重視歐洲統合的德國傳統大相逕庭，也引發德國境內的爭論與批評——德國以往皆以中立態度擔任歐洲與北大西洋利益的平衡者，協助歐盟凝聚共識，施洛德在伊拉克戰爭議題中讓德國處於極端位置，顯然有損德國的影響力。

對照英國、丹麥、西班牙、捷克、義大利、波蘭、葡萄牙和匈牙利對美國發出的「八國效忠信」，德國與法國、俄國在這段時期堅定的聯繫被美國國防部長拉姆斯菲爾德（Donald H. Rumsfeld）譏諷為「舊歐洲」，認為北約東擴連帶使歐洲決策重心向東轉移，在 26 個成員國中，大家不應只關注德國與法國，也應聽到新成員的意見，<sup>121</sup>這樣的發言不僅凸顯德法的強勢形象，也呼應某些批評者的看法，認為德國本身亦對歐洲採行「單邊主義」的外交態度。

施洛德基於與俄國總統普亭的良好私誼，在任內推動兩國簽訂「波羅的海天然氣管道協議」（Baltic Sea gas pipeline agreement），協議合作鋪設從俄羅斯到德國天然氣管道，此舉增加了歐洲對俄羅斯的能源依賴，也引發波羅的海沿岸國家、中歐地區的不安，對德國向來懷有戒心的波蘭更不在話下。對接任的梅克爾來說，施洛德在當政時期的「解放德國」運動，將德國領向「孤立」之途，使歐洲各國的聯繫出現缺口。

#### （四）國內軍事改革腳步無法配合增長中的國際責任

也由於施洛德政府努力塑造德國「文明的區域強權」的形象，所以其上任

<sup>120</sup> 郭秋慶，《歐洲國家外交與安全政策》，（台北：台灣國際研究學會，2006年），頁156。

<sup>121</sup> “Outrage at ‘Old Europe’ Remarks”, BBC, 23 January 2003.  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2687403.stm>

之初提及的聯邦軍改革計畫一直無法成功排入施政優先選項中，財政部長艾謝（Hans Eichel）更強力限制改革計畫開銷，使德國國防支出一直無法提升，更遑論大規模軍事採購。這對德國盟友來說十分令人失望，因為同盟國普遍認為德國應將國防開銷提高至國民生產毛額的 2%，但是德國政府卻日益減少國防支出，使其低於國民生產毛額的 1.5%。另一方面，施洛德的執政夥伴的綠黨向來倡導和平主義，對軍事改革計畫推動募兵制強烈排斥，也大幅阻撓德國的軍事表現。

表 1、1985-2004 年間德國年度國防支出佔國內生產毛額比率

年度	德國	英國	法國	美國
1985-9	3.0	4.5	3.7	6.0
1990-4	2.1	3.7	3.3	4.6
1995-9	1.6	2.7	2.9	3.3
2000-4	1.5	2.4	2.5	3.4

資料來源：Simon Green and Alister Miskimmon ed. “The Politics of the New Germany”, NY: Routledge, 2008, pp.167.

德國在軍事上畫地自限，依舊透露出德國國內由上到下對承擔國際責任的遲疑，美國國防部長甚至認為德國在重新建構軍力上是失敗的，因為這讓德國無法達到北大西洋公約組織防衛能力目標（Defense Capability Initiative），<sup>122</sup>德國無法提升的軍事力量使其在大西洋公約組織、歐洲安全與合作組織（Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE）及聯合國能發揮的影響力下降。

儘管施洛德政府多次強調其在巴爾幹及打擊恐怖主義上提供了大量人力、

<sup>122</sup> 郭秋慶，《歐洲國家外交與安全政策》，（台北：台灣國際研究學會，2006年），頁155。

物力，但卻未進一步將德國軍事力量轉化為具戰略性的政治影響力；德國的軍事設備、士兵、援助雖然受到世界需要，但政府仍抱持「迴避戰爭」的心態，使德國軍事能力建構之路仍缺乏明確方向，由此觀之，德國在處理盟友的期許上，仍有很長的一段路要走。





## 第五章 梅克爾政府時期

### 第一節 影響梅克爾政府決策的外在環境

#### 一、全球層次：

##### (一) 大規模毀滅性武器擴散問題

自 1968 年《核不擴散條約》(Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons, NPT) 簽訂以來，防止核武擴散已發展為國際社會的共識，但世上仍有少數地區因具發展核武疑慮而受到國際關注，在梅克爾執政時期，伊朗核子問題越演越烈，北韓除了公開宣稱擁有核武，甚至進行導彈試射活動，使鄰近地區人心惶惶。

其實伊朗自 1960 年代即開始發展其核子能力，中間曾因國內革命停止相關活動，但到了 1990 年代中期又繼續進行相關研發活動，因此長期受到美國關注。雖然伊朗聲稱其是在遵循《核不擴散條約》規範下的情況發展核子能力，目的僅供核能發電，但 2002 年伊朗異議份子揭露伊朗境內兩處秘密進行濃縮鈾活動的據點，促使國際原子能總署 (International Atomic Energy Association, IAEA) 發動相關檢查措施。伊朗在 2003 年與英、法、德三國進行談判後決定暫停濃縮鈾活動，並配合國際原子能總署的調查活動。

2005 年 8 月，具有強烈保守色彩的民主主義者，艾瑪丹加 (Ahmadinejad) 接任伊朗總統，隔年 1 月，伊朗宣布將繼續展開其濃縮工作，使英、法、德三國決定中止與伊朗的談判關係，國際原子能總署雖認為伊朗有權進行核能開發活動，但應先澄清國際對其可能發展核武的疑慮，伊朗問題因而躍為世界各國在這

段期間的主要課題。<sup>123</sup>

另一方面，位於亞州的北韓亦於 2006 年 7 月無預警的向日本海試射大浦洞二號等 7 枚導彈，並於同年 10 月進行地下核試，使防範大規模毀滅性武器擴散的工作明顯受到挑戰。就地緣關係而言，伊朗發展核子能力問題自然比北韓核武計畫更受德國矚目，但是核武對國際社會穩定和平的威脅無法分割，除了聯合國外，國際強權也須共同負起維護國際秩序的責任，防止大規模毀滅性武器擴散的任務同樣成為德國外交工作的重點。

## （二）全球金融危機

為避免科技泡沫化及 911 恐怖攻擊引發通貨緊縮潛在危機，美國聯準會（Federal Reserve System, FED）從 2001 年即展開一連串的降息活動，從當年 1 月到 2003 年 6 月，聯邦基金利率由 6.5% 調降至 1.0%。取得資金的成本大幅降低，使資金在市場的流動性大增，美國房地產市場也因而吸引大量民眾進場投資，其中收入低、信用不佳者，因無法經由正常銀行管道取得貸款，則透過次級房貸業者取得購屋所需資金，由於房貸審核標準寬鬆，加上缺乏適當的監督，使次級房貸放款創始金額（origination）在 1994 到 2006 年間，由 350 億美元增加至 6,400 億美元。<sup>124</sup>

聯準會的低利率政策使資金在市場上大量流通，各家銀行也隨之設計出新的投資商品，將貸款人的債權證券化，這種高收益的風險產品獲得民眾普遍接受，直至聯準會步入升息循環後，各家銀行才驚覺無法掌控這些產品背後的風險，2008 年 9 月雷曼兄弟宣布破產，讓全球投資人驚覺長期的經濟榮景已成泡沫，美國國際集團（AIG）隨後向聯準會申請緊急融資的消息更重創全球股市。

金融海嘯以措手不及的速度席捲全球，歐美多家金融機構也爆出財務危

---

<sup>123</sup> “Iran’s Nuclear Program” *The New York Times*, Sept. 07. 2010.  
<http://www.nytimes.com/info/iran-nuclear-program/>

<sup>124</sup> 陳美菊，〈全球金融危機之成因、影響及因應〉，《經濟研究》，（台北市：經建會，第 9 期，民國 98 年），頁 264。

機，造成全球投資人信心崩潰，引發全球信用緊縮，2008年9月29日美國眾議院否決紓困計畫使賣壓湧現，當日道瓊工業指數暴跌777.68點，創下美國股市史上單日最大跌幅，英國、法國及德國歐洲三大股市亦同步重挫，<sup>125</sup>各國匯市、房市也因而動盪。

這波源於美國的金融危機，迅速地對歐洲、亞洲地區造成衝擊，全球各地經濟成長率皆因此出現衰退趨勢，德國經濟成長率在2008年第3季已呈負成長，由圖4來看，2009年德國實質國內生產毛額成長率更罕見的跌到-4.7%，創近年來新低。低迷的景氣使全球的內、外需下降，連帶造成全球貿易下滑、工業生產萎縮、失業率攀升問題，直接對各國領導人形成挑戰。由於經濟問題往往牽一髮動全身，各國金融政策造成的影響極易向外擴及其他地區、牽動他國經濟情勢，並非個別國家即能妥善處理，國際經濟秩序亦無法靠單一國家維持，為度過此次危機，各國必得攜手合作，為經濟危機之解套走向溝通協調的路。德國向來對國內財經政策有獨到的看法與要求，歐洲地區在此次金融風暴中遭遇的衝擊與損失，同時也對德國的國內財經情勢、歐盟財務政策造成影響，德國自不願在形塑世界經濟秩序的舞臺中缺席。

## 二、國際層次

### （一）美德關係

梅克爾接下政權時，阿富汗地區已邁入重建階段，德國國內因反對參加美伊戰爭引發的爭議則因為2004年伊拉克虐囚事件爆發、美國內部陸續承認情報錯誤等事，使美方發動伊拉克戰爭的道德正確性受到質疑，其批判「舊歐洲」的力道也因而趨緩，另一方面，因為採行「單邊主義」備受批評的小布希總統，為了重新獲得歐洲國家對美國外交政策的支持，在勝選連任後放軟身段，於2005年初即出訪歐洲，與施洛德、席哈克及普亭會面，為美德關係轉換帶來契

<sup>125</sup> 陳美菊，同前註，頁275。

機，國務卿賴斯（Condoleezza Rice）也在 2007 年展開緊湊的歐洲參訪行程，在歐洲活動足跡累計高達 12 萬 8000 公里，只為挽回歐洲人的支持。<sup>126</sup>備受德國人支持的民主黨非裔候選人歐巴馬（Barack Obama），成功在 2008 年 11 月贏得美國總統大選，亦使德國民眾對美國的不滿得到舒緩空間。

值得注意的是，戰後德國對美國的重要性取決於其強大的經濟力量，美國則提供德國相當程度的安全保障，但 2008 年全球金融風暴帶來自 1933 大蕭條以來最嚴重的經濟蕭條，使美國決策者無暇顧及歐洲經濟的脆弱與敏感，轉將工作重點放在重獲中國債主信心上。<sup>127</sup>

但世界經濟制度與結構變遷的結果，使德國在美國總體經濟地位上的重要性相對下降：德國聯邦銀行已經被歐洲中央銀行取代，德國的經濟能力部分受限於歐盟規範，不再如傳統般強健具有活力；自北美自由貿易協定、亞太自由貿易協定簽署以來，美國 23% 的進口產品皆來自日本與中國，相較於只占 8% 的英國與德國，德國對美國的經濟影響力開始逐漸走下坡。<sup>128</sup>

對德國而言，美國是全球金融危機的始作俑者，由於美國聯準會追求過度擴張的貨幣政策，使金融體系中的規範架構無法發揮應有的控管功能，美國國內爆發的次級房貸危機（Sub-prime）帶來的巨幅損失更是直接外溢至歐洲，德國聯邦總理梅克爾在面對此衝擊時亦直接批評，美國的問題來自其不透明的金融市場。雖然經濟合作開發組織（OECD）的報告與德國官方研究大致相符，但也提到中國、德國、日本的「供應過剩」是加速此金融風暴的因素之一，<sup>129</sup>使美德在此次金融危機互有微詞，卻又不得不在規畫對策時，關注彼此的動向。

---

<sup>126</sup> “Bridge The Gap”, *Newsweek*, September 10, 2007.

<http://www.newsweek.com/2007/09/09/bridging-the-gap.html>

<sup>127</sup> James Sperling, “Germany and America in the Twenty-first Century: Repeating the Post-war Patterns of Conflict and Cooperation”, *German Politics*, 19: 1, pp. 63.

<sup>128</sup> *Ibid.*, pp. 64.

<sup>129</sup> *Ibid.*, pp. 65.

## （二）歐洲政情變化

梅克爾接任德國聯邦總理不久之後，英國、法國政治領袖也相繼在 2007 年產生更迭，使歐洲政治局勢產生相當的轉變：2007 年 5 月 6 日右派的人民運動聯盟（Union for a Popular Movement）代表薩科齊（Nicolas Sarkozy）贏得法國總統選舉，接替因私誼與德國距離大幅拉近的法國總統希拉克成為的 23 任法國總統；向來與美國維持堅定同盟關係的英國首相布萊爾則於 2007 年 5 月宣布將辭去工黨領袖職務，並擇定於 6 月 27 日正式卸任首相，由布朗（Gordon Brown）接任。

2007 年上半年適逢德國擔任歐盟與八大工業國（Group of Eight, G8）首腦會議輪值主席，英法兩國領袖的權力交接恰巧形成歐洲權力真空，為梅克爾搭建理想的國際舞台。同時，即將結束掌政的英相布萊爾不再單方倒向美國，轉而在環保議題上助梅克爾一臂之力，形成難得的英德合作局面；而新任法國總統薩科齊則對美國柔性國力抱持好感，遠離與美國競爭的心態，緩和戴高樂主義與大西洋主義的競爭。英國與法國開放的態度，使歐盟共同追求利益的可能性再度提升。

## 三、國家層次

### （一）歷史記憶與責任

施洛德促成德國人民重新詮釋自二次世界大戰以來，以「納粹大屠殺」做為記憶主軸的德國歷史，同時也使德國國內開始重視在戰爭結束後受到驅逐的德國人。在施洛德執政時期，國內「被驅逐者聯盟」（German League of Expellees, *Bund der Vertriebenen, BdV*）即積極爭取在首都柏林設立「反驅逐紀念中心」（Center against Expulsions, *Zentrum gegen Vertreibungen, ZgV*），希望藉此紀念那些在二次世界大戰結束前夕，1000 多萬名受東歐國家驅逐的德國人與德裔居

民。這些被驅逐者在戰爭時並不住在德國，與納粹德國並無直接關聯，但做為社會的一分子卻需對納粹時代發生的事情負責，這些討論使德國民眾開始關注戰爭時德國民眾遭遇的苦難經歷，而德國社會對興建「反驅逐紀念中心」的討論同時也引發東歐國家的關注，認為德國欲透過強調國內受害民眾人數，減少德國對納粹時期所犯罪行的責任。

在梅克爾從施洛德手中接過政權時，德國社會對納粹歷史的解讀方式更加分歧，在世代交替的過程中，真正親身參與這段歷史的人也日漸受到稀釋。觀察認為，梅克爾較以往勇於討論德國過去的部分、正視因為納粹政權遭逢苦難的民眾。<sup>130</sup>梅克爾選擇面對德國在納粹時期造成的錯誤，不但在就任之初即出訪以色列，正視以色列安全問題，直至2008年3月，梅克爾已三度訪問以色列，並成為首位在以色列國會演講的總理。耶路撒冷一獨立民調機構的調查更顯示，高達6成的以色列民眾認為梅克爾提高了以色列人對德國的接受度。<sup>131</sup>

在對德國「正常化」的討論中，梅克爾曾表示，德國人應將其對於祖國在國家歷史中的政治境遇，內化為一種正常又自然的感受，這種感受將讓全體同胞以身為德國人為榮。<sup>132</sup>2007年在華沙大學進行演說時，她大方表示國家社會主義造成的歷史是當前德國國家認同的重要組成元素，「只有完全接納過去，德國才能開創未來」。<sup>133</sup>基民盟與社民黨在簽署《聯合執政協定》時，也共同承諾要以和解的精神，處理被強迫移民、難民、被驅逐者在歷史上的問題，並於柏林設置明顯的標記。<sup>134</sup>此即2005年設立的「歐洲被害猶太人紀念碑」(*Denkmal für die ermordeten Juden Europas*)。

同樣將德國社會的共同記憶與政策連結，施洛德提醒德國民眾不要再讓德

<sup>130</sup> Ruth Wittlinger, "The Merkel Government's Politics of the Past", *German politics and society*, Issue 89, Vol. 26, No. 4, 2008, pp. 13.

<sup>131</sup> "Merkel in Israel: Neue Herzlichkeit", In FAZ.NET, 17 <http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~E1A72416FC1214B1B9D139B26E8E50071~ATpl~Ecommon~Scontent.html>

<sup>132</sup> 葉陽明，《德國政治文化之發展》，台北：五南，2009年，頁174。

<sup>133</sup> Angela Merkel, Speech at the University of Warsaw, 16 March 2007, available at

<sup>134</sup> Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag CDU, CSU, SPD, 11. 11. 2005, S. 56.

國過去的錯誤發生在世界任何一個角落，梅克爾則試圖用這段歷史貫串德國的過去、現在與未來，鼓勵民眾不只在紀念碑前省思，而在採取任何行動前都要記住這段過往，記住當時的錯誤為他人、同胞皆帶來苦難。梅克爾在耶路撒冷演講時曾說：「思想必須轉化為文字，文字必須轉化為行動」<sup>135</sup>，基此，「自由」「民主」、「人權」、「法治」、「正義」等理念型塑了梅克爾以「價值觀」為中心的外交風格，用這些理念凝聚國內共識、為國內外爭論不休的歷史解讀問題找到共同出口，最後藉此賦予政府外交決策「正當性」。

## （二）意識形態

除了前述「新愛國主義」對德國外交決策的影響，當政權從執政 8 年的施洛德手中轉移至梅克爾時，德國民眾對統一後的德國國家地位，已經產生有別以往的新認知。在歷史學家朔爾根（Gregor Schöllgen）眼中，施洛德的紅綠政府在 2003 年美伊戰爭時展現的立場，反映了德國在這段期間高度提升的自我意識，也擴大了德國的外交活動空間。<sup>136</sup>試想德國民眾既已認同德國足以成為政治上的巨人，又豈願回頭成為悶不吭聲的侏儒；施洛德政府既已向盟友表示願扛起應承擔的國際責任，梅克爾的大聯盟政府又怎能輕言放下？

施洛德政府喚起德國民眾對德國力量、責任的認知，將德國與其他大國等量齊觀，帶領德國邁向「正常化」，使梅克爾政府沒有理由讓德國走回頭路，讓德國重返二次世界大戰後的小框框中。「追求相應國際地位」、「正視德國國家利益」將延續作為梅克爾政府的外交基本方針，與施洛德政府不同的可能僅為執行方式。

<sup>135</sup> Speech by Federal Chancellor Angela Merkel to the Knesset in Jerusalem, 18 march 2008  
<http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reden/2008/03/2008-03-18-rede-knesset.html>

<sup>136</sup> Gregor Schöllgen, "Die deutsche Außenpolitik in der Ära Schröder., in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 32-33, 2005.

### （三）地緣政治

2004 年歐盟完成史上最大規模東擴後，更加確立德國在歐洲的中心地位，但是新納入的東歐國家人民也因而更能便利地流入德國，大量的便宜勞動力與移民約有 730 萬人，佔德國人口 9%。其中約 180 萬為土耳其人，更有甚者，這 180 萬的土耳其人中，有 60 萬人皆在德國土生土長、50 萬人已取得德國公民權，使德國境內形成不容小覷的土耳其勢力，對德國國內經濟與治安造成不小的衝擊，德國不像美國早已習慣多元文化社會，大量來自東歐的訪客促使德國人開始在德國境內引發移民與公民權取得等相關問題。<sup>137</sup>

除此之外，歐盟擴大也將德國的責任範圍向東推展，除了需要關注東南歐的穩定問題，中東地區的安全議題也更加貼近德國，舉凡伊拉克重建問題、以巴爭端和平解決機制等都可見到德國居間穿梭的身影，德國在世界的活動範圍日漸增加。

### （四）經濟能力

對照二次世界戰後德國利用強盛的經濟力量推動歐盟走向統合，並成為歐盟預算主要貢獻者，現今的德國因為長期的經濟低成長、居高不下的失業率，導致聯邦政府預算緊縮，歐盟東擴後，大量的廉價勞動力流入德國境內，使德國人民備感威脅，更甬論讓德國擔任歐盟提款機，德國衰落的經濟能力將連帶影響歐盟統合腳步。

然而，梅克爾接下執政權後展開一連串的改革計畫，使德國經濟成長在 2006 年出現難得的新高（參見圖 4），德國失業人數也開始呈現下降趨勢，於 2007 年中減少至 4 百萬人左右，堪稱 2002 年以來的最佳表現（參見下圖）。<sup>138</sup>大聯

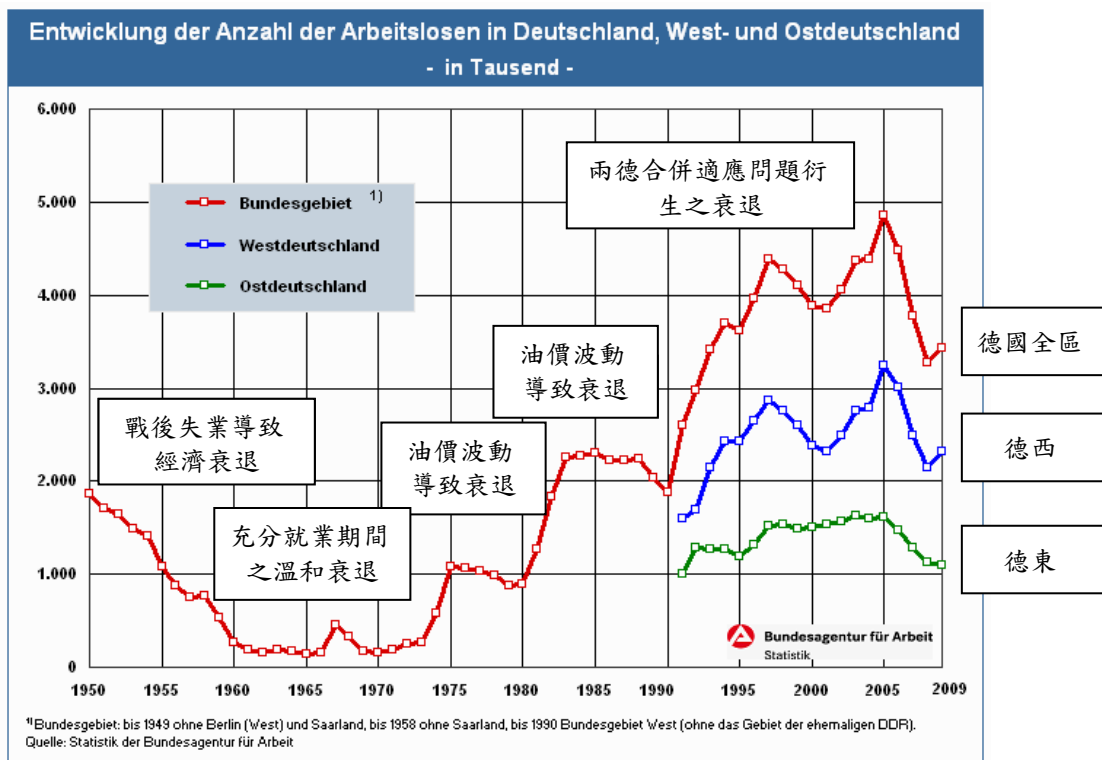
<sup>137</sup> Jackson Janes and Stephen Szabo, "Angela Merkel's Germany", *Current History*, March 2007, pp. 110.

<sup>138</sup> "Europe's Iron Lady", *Newsweek*, May 05, 2007.  
<http://www.newsweek.com/2007/05/05/europe-s-iron-lady.html>

盟政府成功提振德國經濟表現，間接提升德國民眾對德國外交政策的支持度。

但是 2008 年爆發的全球金融海嘯，迅速讓全球陷入不景氣中，德國的經濟成長率無例外地在 2009 年下滑至負 4.7%，失業人數也再度攀升，歐洲各大銀行紛紛傳出財務警訊，當初德國支持歐盟東擴吸納的東南歐國家紛紛爆出破產危機，形成對歐元穩定的威脅與挑戰，再度考驗大聯盟政府的危機處理能力。

圖 6、德國失業人數統計（單位：千人）



資料來源：德國聯邦勞動局（Bundesagentur für Arbeit）

[http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000000/html/start/gif/b\\_alo\\_zr.shtml](http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000000/html/start/gif/b_alo_zr.shtml)

### （五）國內政治

梅克爾在 2005 年 11 月 22 日宣誓就職，但是聯邦總理這個位置卻是透過基民盟、基督教社會聯盟（*Christlich-Soziale Union, CSU*）與社民黨歷經約 2 個月談判後，簽署《聯合執政協定》（*Gemeinsam für Deutschland - mit Mut und*

*Menschlichkeit: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD* )<sup>139</sup>的結果。由於基民盟與社民黨在 9 月聯邦眾議院選舉中獲得的席次不相上下，所以三方在合約中決定共同組成大聯合政府 (*Grand Coalition, Große Koalition*)，其中外交部長的職位更委由施洛德的心腹，史坦邁爾 (Frank-Walter Steinmeier) 出任。在德國教授哈克 (Christian Hacke) 的觀察中，史坦邁爾與梅克爾皆是實用主義者，所以雙方在科索沃、阿富汗與伊拉克等問題上都還能達成共識，但是梅克爾較強調維護「價值」、對美國及以色列較為友好，史坦邁爾則追求「穩定」、承襲施洛德與俄國的良好互動。<sup>140</sup>

不似紅綠政府執政時，施洛德的角色遠遠凌駕在外交部長之上，梅克爾在外交決策上受到的牽制是過去 30 年前所未見的。不過她在總理顧問團隊中大量延攬專家、專業技術人員，重視具分析能力的智囊團，她在外交政策方面的重要顧問之一，就是曾在布魯塞爾歐盟部長理事會工作的豪斯根 (Christoph Heusgen)，豪斯根在歐盟共同外交及安全政策高級代表索拉納 (Javier Solana) 的手下工作長達 6 年。<sup>141</sup>這些專業人員為梅克爾提供四平八穩的意見，協助梅克爾政府在外交上獲得高度的肯定。

## 第二節 梅克爾政府的外交觀

### 一、梅克爾個人特質

來自東德，且身為女人，一般人很難預料到這兩項特質將與 2005 年上台的德國聯邦總理相連，但是梅克爾卻做到了。梅克爾於 1954 年出生於漢堡，但出生不久後便隨做為新教徒的牧師父親遷往東德——梅克爾的父親本著信念，相

<sup>139</sup> 詳參基民盟網頁：[http://www.cdu.de/doc/pdf/05\\_11\\_11\\_Koalitionsvertrag.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf)

<sup>140</sup> Christian Hacke, "Germany's Foreign Policy under Angela Merkel", AICGS Advisor, (August 8, 2008), <http://www.aicgs.org/documents/advisor/hacke.vuln0808.pdf>

<sup>141</sup> Jackson Janes and Stephen Szabo, "Angela Merkel's Germany", *Current History*, (March 2007), pp. 108.

信東德比西德更需要他，決心前往相信無神論的東德，後因拒絕與國家安全部（*Ministerium für Staatssicherheit, Stasi*；Ministry of State Security）配合而讓家庭陷入艱苦的日子。<sup>142</sup>

在這樣的環境中成長，梅克爾在就學階段並不積極碰觸政治議題，也未參與任何與宗教相關的社團活動，反而選擇進入萊比錫大學攻讀物理學，走向中立客觀、無意識形態的專業領域。梅克爾在憶起這段過去時表示，她內心其實一直反對東德統治體系，因為共產主義的統治方式既不人道也沒有未來，<sup>143</sup>在東德的成長歷程，為梅克爾培養了良好的情緒控制、隱藏能力，使其對外總顯得理性從容，在溝通上盡量避免以強勢的態度迫使他人合作；另一方面，36年來受到壓迫的生活，讓她更加重視自由、民主、人權等價值，並嚮往這些價值帶來的創新、活力與彈性。梅克爾曾在就職聲明中表示，「自由」是她人生中最大的驚喜（*Freiheit die größte Überraschung meines Lebens*），東歐成長背景促成梅克爾日後外交風格以「價值觀外交」著稱，並使其傾向與美國合作推展這些理念。

直到柏林圍牆倒下後，梅克爾才開始涉足政治，在統一前的過渡時期，梅克爾首先加入民主覺醒黨（*Demokratischer Aufbruch, DA*；Democratic Awakening），但行事低調的她一直未進入該黨權力核心。在第一任（也是最後一任）民選東德政府成立時，梅克爾被指派為政府副發言人，但她依舊與此位置象徵的權威有所差距。1990年10月，梅克爾在基民盟的統一大會中遇上聯邦總理柯爾，科爾為了平衡其內閣組成，決定將梅克爾晉任為聯邦「婦女與青年部」（*Bundesministerium für Frauen und Jugend, Ministry of Women and Youth*）部長，雖然梅克爾在就任不久後即被媒體戲稱為「科爾的小姑娘」（*Kohl's Mädchen*），但她把握在柯爾內閣的8年任內，學會如何組織政治上的多數、在

<sup>142</sup> Mark R. Thompson and Ludmilla Lennartz, “The Making of Chancellor Merkel”, *German Politics*, 15:1, pp.100-101.

<sup>143</sup> Hugo Müller-Vogg and Angla Merkel, *Angela Merkel: Mein Weg-- Ein Gespräch mit Hugo Müller-Vogg*, Germany: Hoffmann und Campe, 2005. pp. 22.

辯論中勝出以及避開政治爭議直至其落幕。

另外，於 1994 年出任聯邦環境、自然保護與核能安全部部長（*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety）的經歷，則協助梅克爾在接任總理後，多次在國際環保、能源議題上大放異彩，成為國際性的領導角色。1998 年柯爾選舉失利後身陷金融醜聞之中，梅克爾投書《法蘭克福彙報》（*Frankfurt Allgemeine Zeitung*），要求進行徹底的調查，<sup>144</sup>因而獲得廣泛的民眾支持，賦與她「廢墟中的女人」（*Trümmerfrau*）之意象——在戰後無怨無悔的付出、收拾殘局，以求重建家園。<sup>145</sup>梅克爾在平息爭議上的確有其獨到之處。

觀察梅克爾迄今的從政過程，可以看出她努力將她的形象，從冷酷的激進改革者，轉換為尋求共識取向的開明領導，並且務實、不讓任何意識形態涉入決策。在外交政策上，梅克爾強調「中庸」、「漸進」概念，她在接受採訪時不諱言的表示：「很多人說，這個政府採取了很多小措施，但沒有一個是決定性的。的確，這就是我們做事的方式，因為這才是現代的做事方式」，梅克爾不像施洛德對德國未來走向有具體、統一明確的規畫，也避免以個人關係做為外交決策的考量，因此，她偏好以商業化、利益導向的務實態度進行決策。<sup>146</sup>

梅克爾與施洛德另一個不同之處，在於她並非「68 年代」的人物，隨著歐洲認同逐漸強化，梅克爾政府既不認為需要效法美國，也不像 68 世代具有反美傾向，反而與歐洲指標性領導人：法國政治家羅雅爾（*Ségolène Royal*）、總統薩科齊，英國首相卡麥隆（*David Cameron*）、前首相布朗，歐盟執委會主席巴羅佐（*José Manuel Barroso*）一樣，在決策上多採務實路線，以整體歐洲為考

<sup>144</sup> Angela Merkel, “Die Zeit Kohls ist unwiderbringlich vorüber“ *Frankfurt Allgemeine Zeitung*, internet edition, 22 December 1999.

<sup>145</sup> Mark R. Thompson and Ludmilla Lennartz, “The Making of Chancellor Merkel”, *German Politics*, 15:1, pp.103-105.

<sup>146</sup> Jackson Janes and Stephen Szabo, “Angela Merkel’s Germany”, *Current History*, March 2007, pp. 106.

量。這使德國的歐洲政策不像柯爾與密特朗時期，只將歐盟統合視為一大型和計畫，也不像施洛德時期般，成為德國爭取影響的角力場域，而是歐洲強權合作對外爭取利益的平台。<sup>147</sup>

梅克爾以「價值觀」做為推動外交政策的核心，所以只要在核心價值上站得住腳，梅克爾都會堅定的表示意見，但在與各國溝通時，梅克爾總是盡力找出彼此的最大共識，相信過於強勢反而可能阻斷與其他國家的溝通管道。梅克爾上任後即便將修復美德關係視為重要任務，但在 2006 年 1 月訪美時，仍勇於譴責美國將恐怖份子嫌疑犯關入關塔那摩（Guantanamo）、並在環保議題上持續尋求美國的配合，這些都顯出梅克爾在外交上更具彈性的一面。

## 二、基督教民主聯盟對外理念

基民盟崛起於二次世界大戰之後，當時取名為「聯盟」不單期許新約、舊約兩教派能融合於同一政治黨派中，也希望能將部分利益相衝突的團體吸納入此政黨。不像組織嚴密的社民黨，以「聯盟」方式為主的基民盟，不強調黨員的忠誠度，結構較為鬆散，也不具一貫的意識形態，<sup>148</sup>僅於其黨綱中開宗明義表示，基民盟乃出於對基督教的責任，在個人自由的基礎上，依循基督教的道德準則，以民主精神為德國人民及國家的公眾生活服務而設立。<sup>149</sup>所以基民盟致力吸納各種以基督精神為主的力量——在 1989 年蘇聯勢力動搖時，柯爾協助東德民主覺醒黨（DA）與德國社會聯盟（*Deutschen Sozialen Union*）組成的德國聯盟（*Allianz für Deutschland*）取得東德政權，隨著德國統一，這些政黨也隨之加入基民盟的行列。另一方面，基民盟也在巴伐利亞邦長期與姊妹黨，基督教社會聯盟（*Christlich-Soziale Union, CSU*；Christian Democratic Union；簡稱「基社盟」）維持緊密合作關係，希望藉此建立一個基督教的民主聯邦國家。

<sup>147</sup> Ibid., pp. 107.

<sup>148</sup> 松翰默（Kurt Sontheimer）、布雷克（Wilhelm Bleek），《德國政府與政治》，張安藍譯。（台北：五南，民國 88 年），頁 178-182。

<sup>149</sup> 基民盟黨綱，*Statut der CDU*：<http://www.cdu.de/doc/pdfc/080121-CDU-statut.pdf>

基民盟首任主席即為推動西德「嵌入西方」的聯邦總理艾德諾，所以其設立之初便以推動西德與歐洲整合、協助西德融入歐洲社會與北大西洋公約組織為主要外交目標，美國在此期間對德國提供的大量經援與安全保障，使基民盟傳統上具有較強烈的親美傾向；另一方面，由於將自身定位為中產階級的政黨，同時強調奉行人類的基督教概念與對神的責任，追求自由、團結與正義，所以基民盟的政策向來較為保守，對於篤信基督的小布希及其代表的新保守主義，接受度亦較其他政黨高。因此，在施洛德政府聯合法、俄反對美國攻打伊拉克時期，梅克爾即聯合黨內對外事務專家，以反對黨領導人的身分發表聲明，譴責施洛德政府將傷害長期以來的北大西洋同盟關係、削弱聯合國權威、造成歐盟分裂、激發國內反美情緒。<sup>150</sup>

### 第三節 梅克爾政府與德國角色、目標及利益界定

#### 一、梅克爾政府的角色界定

梅克爾在接受《德國法蘭克福彙報》政論專欄作家佛格 (Hugo Müller-Vogg) 專訪時，對德國外交政策方向做出下列期許：「今日的德國，應該承擔更多的義務與責任。……對德國國家利益最重要的是安全，其次便是歐洲統合，再來便是對世界的影響力、對國際事務有發言權。……另外，德國應該在歐洲追求經濟與安全議題的領導地位，為此，德國不應懼怕任何人，這對歐洲權力平衡是很重要的。」，梅克爾在訪問中表達支持德國追求聯合國常任理事國席位，同時也認為讓歐洲變的強大、學會用同一個聲音發言，將有助德國向世界表達自己的看法。<sup>151</sup> 透過此段訪問，可以看出梅克爾政府承襲了施洛德政府以來，追求

<sup>150</sup> Entschließungsantrag: zur Regierungserklärung des Bundeskanzlers zur aktuellen internationalen Lage : [http://www.cdu.de/doc/pdfc/13\\_02\\_03\\_EA.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdfc/13_02_03_EA.pdf), 13.02.2003.

<sup>151</sup> Hugo Müller-Vogg and Angela Merkel, *Angela Merkel: Mein Weg-- Ein Gespräch mit Hugo Müller-Vogg*, Germany: Hoffmann und Campe, (2005). pp. 206-207.

德國國家地位的目標，認同德國應該透過歐洲整合，將國家利益融入歐洲整體利益，在為全歐洲謀利益的同時，也滿足德國的國家利益。

除了追求德國國家安全與國際影響力，梅克爾政府在外交政策上另一個強調的重點即在「推動西方民主概念」，梅克爾出於個人在東歐的成長背景，特別嚮往西方民主價值：自由、民主與人權，<sup>152</sup>同時認為西方民主與北大西洋夥伴關係是密不可分的，因此施洛德執政時期單方面與法、俄合作，與美國交惡的做法著實令梅克爾無法苟同——梅克爾認為德國不應將自己侷限於「歐洲統合的發動機」或是「北大西洋夥伴關係的橋樑」，應該多方嘗試各種溝通管道，找到同時滿足美國、歐洲需求的方法，爰此，改善美德關係雖成為梅克爾上台後外交政策首先施力的重點，但是在各大國際議題中，我們亦可看到德國穿梭其間折衝樽俎的影子，施洛德政府以「區域強權」為主的外交角色，在梅克爾政府時期漸漸蛻變為「協調統合者」，積極追求與各方關係的協調與平衡。

德國向「協調統合者」的角色靠攏，主要受梅克爾個人行事作風以及國內政治因素影響，梅克爾崇尚西方民主與人權，既致力推動這些價值在世界各處生根，在推動外交政策時也傾向以勸服的方式取代威嚇、處罰，尋求增加德國外交政策的可預測性與透明度，展現更圓滑的溝通態度，避免像施洛德時期一樣，使外界對德國外交政策本質是否改變產生疑慮，此外，梅克爾的理科訓練使其注重專業分析，以事實作為判斷基準，決策時偏好透過團隊合作、避免挑動公眾情緒，促使整體政策產出較為謹慎周延。<sup>153</sup>在國內政治上，大聯合政府由基民盟與社民黨組成，勢均力敵的雙方使德國政策很難出現大幅變動，尤其出任外交部長的史坦邁爾又是施洛德的心腹，使梅克爾政府的外交決策揉合了施洛德政府的觀點與德國傳統外交考量。

---

<sup>152</sup> Christian Hacke, "Germany's Foreign Policy under Angela Merkel", AICGS Advisor, (August 8, 2008), <http://www.aicgs.org/documents/advisor/hacke.vuln0808.pdf>

<sup>153</sup> Ibid.

## 二、梅克爾政府的目標及利益界定

在基民盟、基社盟與社民黨 2005 年 11 月 11 日簽署的《聯合執政協定》中，三方將「歐洲統一」與「北大西洋夥伴關係」界定為德國外交政策最重要的兩個支柱。<sup>154</sup>梅克爾向聯邦眾議院進行「施政聲明」時，亦以「德國的外交與歐洲政策」(Deutsche Außen- und Europapolitik)作為其外交政策的說明主軸，由此不難看出，梅克爾就任之初即大幅提升「歐洲政策」的重要性，使其得以與一般外交政策相提並論。<sup>155</sup>

德國在地理上處於歐洲中心，梅克爾政府利用此位置協助德國穿梭其間，積極成為中庸的「協調統合者」，用理性、不偏向任何一方的態度，確保各國皆能在合作的過程中獲得相當的利益；另一方面，梅克爾個人也以「價值觀」為核心，由德國向歐洲、世界推展德國外交理念。本段將循此脈絡，先分別介紹德國西向與東向的外交政策，再介紹具獨立地位的德國歐洲政策，最後討論德國向世界推展外交的軌跡。

### (一) 德國西面大西洋夥伴關係

在對美政策上，梅克爾政府認為施洛德政府的對美政策毀壞了德國長期以來在美國與法國間建立的平衡，所以其上台後將修復美德關係視為最重要的任務。不過梅克爾同樣意識到國內大眾與媒體對美國的「單邊主義」存在不信任與質疑，所以德國的發言不能再像冷戰時期展露對美國的順從與依賴，而應成為美國的合作夥伴，既能配合這個對全球有支配性力量的強權行動，也能適時利用背後的歐洲力量向美表達意見。梅克爾於 2005 年 11 月上台，旋即在隔年 1 月出訪美國，藉由這次訪問活動與布希總統建立良好的互動關係，但是也不

<sup>154</sup> Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag CDU, CSU, SPD, 11. 11. 2005, S. 125.

<sup>155</sup> 連玉如，〈德國默克爾的外交與歐洲政策辨析〉，《德國研究》，第 1 期，第 21 卷，（2006 年），頁 15-20。

避諱的在人權、環保議題上向美國提出建言，即可看出梅克爾試圖在兩國關係中抓到準確的平衡點。

梅克爾政府既想與美國維持衡平的合作關係，在外交政策上便無法忽視北大西洋公約組織的功能——在許多梅克爾政府的官方文件中，梅克爾政府皆試圖用「跨大西洋夥伴關係」含括「美國」的概念，強調在安全問題上，北大西洋公約組織仍然是無可取代的一環，德國應該繼續本於雙方共同基本價值，繼續與盟友並肩作戰，藉此淡化德國配合美國行動的色彩。

梅克爾政府在施政聲明中表示，要「竭盡全力發展緊密、誠實、坦率和充滿信任的跨大西洋夥伴關係」，相信德美兩國既以維護人權等基本價值為共同目標，即可透過「坦誠的對話」克服許多困難、達成合作。2006年梅克爾訪美，在接受媒體訪問時，梅克爾強調美德兩國的對話，不應僅限於打擊恐怖主義。梅克爾選擇與小布希正面討論雙方間的分歧點：認為美國應關閉設於古巴的關塔那摩監獄，因為美國如此對待疑似激進份子、無視國際法的行為，將使美國行動的正當性受到質疑。<sup>156</sup>雖然梅克爾的建議未得到小布希的正面回應，但此舉已協助梅克爾政府站穩腳步，讓梅克爾政府在配合美國行動時，亦能維持施洛德政府強調的「獨立自主」地位。

梅克爾政府雖透過北大西洋公約組織適度對美國提供相當支持：在美國與阿富汗塔利班（Taliban）政府的戰爭後，德國於國防白皮書表示，願配合北大西洋公約組織在阿富汗維和行動中持續派遣可觀兵力，但也一直巧妙地避免對此地區做出任何具體承諾。<sup>157</sup>個人認為，在美德雙方建立坦率和互信的夥伴關係前，梅克爾政府將持續用「北大西洋夥伴關係」一詞輾轉地表達對美國的友好態度，藉此避免再度淪為美國的附庸。

除了在戰略角度上對美放軟態度，梅克爾也引導國人關注美國可能為德國

<sup>156</sup> “Merkel criticises Guantanamo Bay”, BBC News, 7. Jan. 2006.  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/4590912.stm>

<sup>157</sup> Federal Ministry of Defence, *White Paper 2006*,  
[http://www.bmvg.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UWAMT995INFOEN/W\\_2006\\_eng\\_DS.pdf](http://www.bmvg.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UWAMT995INFOEN/W_2006_eng_DS.pdf), pp. 66-67.

帶來的經濟能量，推動雙方在經濟方面的合作機會。為了因應中國崛起帶來的威脅，梅克爾曾提出成立北大西洋自由貿易區的構想，希望成立「更大的共同市場」(a larger common market)，因為美國與歐洲的市場總值高達3百萬兆美金，相當全球商業活動總額的60%，<sup>158</sup>如果能促成更緊密的經濟合作，將為德國經濟注入一劑強心針。

## (二) 德國東面歷史情仇

既要達到衡平的目標，使德國居於歐洲中心成為各國的協調者，當然不能忽視德國東面的利益糾葛，雖然梅克爾也將推動歐洲統合視為德國外交政策不變的指導原則，但梅克爾政府卻對歐盟東擴抱持較為懷疑的態度，認為躁進可能毀壞長期建立的合作基礎，尤其2007年1月保加利亞與羅馬尼亞加入歐盟後，讓梅克爾政府更不願輕易鬆口表態支持其他國家加入，而土耳其是否應成為歐盟會員國這類議題，在梅克爾政府中一直未能達成共識。<sup>159</sup>

德國東面另一段需要調整的關係，是施洛德任內大幅拉近的德俄關係，俄國利用能源作為外交政策工具，藉此提升在烏克蘭、白俄羅斯與喬治亞地區的影響力，2005年北溪管線(Nord Stream)公司正式設立，負責完成施洛德任內決定的俄德間天然氣管鋪設協定，目前德國40%的天然氣皆從俄國輸入，一旦波羅的海天然氣管道鋪設完成，德國對俄國的天然氣依賴將提升至60%，使東歐出身的梅克爾對俄國絲毫不敢大意。而鄰國波蘭因為此舉對德國提高的不信任，則使修復德波關係成為梅克爾上任後的工作目標之一。<sup>160</sup>

## (三) 德國歐洲政策

儘管施洛德政府改變了前朝16年來的傳統歐洲政策方向，當政權重回基民

<sup>158</sup> "It's Germany's Big Moment", Newsweek, January 15, 2007.

<http://www.newsweek.com/2007/01/14/it-s-germany-s-big-moment.html#>

<sup>159</sup> Jackson Janes and Stephen Szabo, "Angela Merkel's Germany", *Current History*, March 2007, pp. 109.

<sup>160</sup> *Ibid.*, pp. 110.

盟手中時，梅克爾卻沒有對此做出太多的修正，而是以較為柔性的態度表達德國維護國家利益的需要。<sup>161</sup>2005年11月30日，梅克爾在聯邦眾議院進行「施政聲明」，宣示要使新政府成為「行動政府」(Regierung der Taten)，除了強調德國不會停止打擊恐怖主義的腳步，希望藉此博得北大西洋盟邦的支持，也期許德國成為推動歐盟統合的力量。但在施政聲明中，她也不諱言的表示：德國願意在解決歐盟財政危機上做出必要的妥協，但是新政府將全力維護德國利益，不會接受過分的財政負擔，<sup>162</sup>明確把「德國國家利益」設為政府決定歐洲政策時的主要考量因素。

梅克爾雖然明確地表達對維護德國利益的堅持，但她也避免直接定位德國立場，積極讓德國重拾歐盟共識凝聚者的角色。在2005年12月正式宣誓就職次日，梅克爾即循傳統出訪巴黎，並發揮「協調統合者」的能力，嘗試平衡歐盟內部不同的利益，特別在英法、大國與小國、窮國與富國間努力尋求共識，增加彼此互信，<sup>163</sup>最後成功化解歐盟財政危機；自2004年以來陷入僵局的制憲問題，也在2007年上半年，梅克爾接任輪值主席時重啟談判，促成歐盟簽訂之後的《里斯本條約》；在環保議題上，梅克爾亦在接任輪值主席後不久，及成功說服歐盟各國達成協議，使歐盟成員願在2020年以前，將溫室氣體排放量在1990年的基礎上至少削減20%，並將可再生能源在能源消耗中的比例提高至20%。<sup>164</sup>

考量德國財政負擔以及移民問題，對於長期受到爭議的土耳其入歐盟問題，基民盟長期以來的保守意見皆持質疑態度，無法認同如此龐大、貧窮、在

---

<sup>161</sup> Simon Green, Dan Hough, Alister Miskimmon, Graham Timmins, *The Politics of the New Germany*, (NY: Routledge, 2008), pp.147.

<sup>162</sup> 全文詳參 Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor dem Deutschen Bundestag am 30. November 2005 in Berlin, S. 19-21.  
[http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2001\\_\\_2005/2005/11/\\_\\_\\_Anlagen/nr-93-1928702,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2001__2005/2005/11/___Anlagen/nr-93-1928702,property=publicationFile.pdf)

<sup>163</sup> 連玉如，〈德國默克爾政府的外交與歐洲政策辨析〉，《德國研究》，第1期，第21卷，（2006年），頁17。

<sup>164</sup> Germany 2007 – Presidency of the European Union, “The Spring European Council: integrated climate protection and energy policy, progress on the Lisbon Strategy”,  
[http://www.eu2007.de/en/News/Press\\_Releases/March/0312AAER.html](http://www.eu2007.de/en/News/Press_Releases/March/0312AAER.html), 12. March, 2007.

文化和歷史背景上皆與傳統歐洲大異其趣的穆斯林國家，能成為良好的歐盟成員，梅克爾就任聯邦總理前，則試圖以「特別夥伴關係」(privileged partnership)取代正式會員地位，為土耳其入歐盟問題尋求解套。接任聯邦總理之後，梅克爾直接面臨土耳其加入歐盟談判，受到國內經濟、移民問題影響，梅克爾政府轉而在歐盟東擴問題上改以「深化」為目標、不再單純追求歐盟擴大，而是選擇放慢腳步，主張「想加入歐盟的國家，皆須完全具備入盟條件」，以此做為歐盟擴大的前提。<sup>165</sup>

#### (四) 德國外交政策的全球軌跡

梅克爾上任不久，德國國防部便在 2006 出版國防白皮書，強調「網絡安全」(Network security) 的重要性，認為未來安全政策強調的不是軍事，而是社會、經濟、生態、及文化條件，這些因素只能透過國際合作改變，所以僅透過單一國家，或是僅依賴增進軍事力量將無法保障國家安全，所以德國需要廣泛 (all-encompassing) 的方案。由此可知，德國政府開使用更寬闊的角度思考「安全」的意義，將目光從領土安全拓展到世界和平，追求全面性的國際合作。

為了追求與德國力量相當的國際認同，梅克爾政府試圖領導歐洲走向更深刻的統合——歐盟制憲，同時將視野放的更寬更廣，多方參與全球活動、關注中國與印度這些新興經濟勢力、協助美國處理伊朗的核武問題、參加黎巴嫩的維和行動、協助敘利亞融入西方體系、爭取聯合國常任理事國的席次。<sup>166</sup>前面提到梅克爾在 2007 年擔任歐盟輪值主席時成功領導歐盟成員對溫室氣體減排議題達成共識，此階段適逢德國擔任八大工業國家高峰會 (G8) 主席，梅克爾同樣藉此大力推動各國關注全球氣候變遷問題，並在會中再次促使各國達成妥

---

<sup>165</sup> 全文詳參 Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor dem Deutschen Bundestag am 30. November 2005 in Berlin, S. 19-21.  
[http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2001\\_\\_2005/2005/11/\\_\\_\\_Anlagen/nr-93-1928702,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2001__2005/2005/11/___Anlagen/nr-93-1928702,property=publicationFile.pdf)

<sup>166</sup> Jackson Janes and Stephen Szabo, "Angela Merkel's Germany", *Current History*, (March 2007), pp. 111.

協，成功成為引領各國關注全球問題的意見領袖，也顯示梅克爾將德國的國際責任與利益定義的更加廣泛，讓德國的舞台從歐洲躍上世界範疇。

## 第四節 梅克爾政府的外交政策執行與困境

### 一、梅克爾政府外交政策回顧

梅克爾上台之後即對內推動國內經濟改革，改善德國經濟、社會制度的不良體質，對外則審慎調整與各國的互動關係，將「歐洲統一」與「北大西洋夥伴關係」並稱為德國外交政策兩個最重要的支柱，循此兩大主軸與其他國家發展緊密友好的合作關係。向西修補美德裂痕，向東則與俄國拉開距離，降低曾受蘇聯政權控制的中東歐地區疑慮，在歐洲強權之間，梅克爾既爭取到法國總統薩科齊的支持，也難得地與英國建立合作共識，使德國外交政策充滿朝氣與活力。

德國學者哈克（Christian Hacke）曾撰文呼籲，德國應該將「利益」問題正名，不能再將追求德國國家利益一事妖魔化、將追求歐洲統合的目標神聖化。<sup>167</sup>梅克爾正是用此態度，理性務實的向其他國家表達德國需要捍衛的利益底線，藉誠懇的態度與其他國家建立良好互信、維持與他國協調管道的暢通，因此，雖然同和紅綠政府強調德國國家利益，梅克爾操作議題的手腕顯得更為柔軟細膩，因此不易在爭取國家利益的過程中造成明顯的衝突。

德國傳統克制文化、國內經濟壓力以及梅克爾個人對自由和平的嚮往，可能都是其不願涉入海外軍事行動太深的原因，但在 2007 年德國擔任歐盟、G8 雙輪值主席時，梅克爾卻成功掌握機會，主動拋出議題與願景，走在各國前面領導世界行進的方向，在實際上突破德國傳統與法國並行、甚至由法國出面主導歐洲動向的外交決策執行方式。讓人深刻的感受到，受過去歷史阻擋的政治侏儒，今日

<sup>167</sup> Christian Hacke, „Nationales Interesse als Handlungsmaxime für die Außenpolitik Deutschlands“, in: Karl Kaiser und Joachim Krause (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik, Band 3: Interessen und Strategien*, (München: 1996), S. 3-13.

已茁壯成為世界的指標。

在大聯盟政府時期，德國依舊如紅綠政府般公開追求國家利益，卻鮮少有國家因此質疑德國可能具有相當野心，反而能感同身受，願意共同協調彼此都能接受的政策；雖然梅克爾的國際影響力持續提升，卻少有國家因此感到不安，擔憂遲早會受德國壓迫。歸根究柢，在於梅克爾政府更徹底地透過多邊合作機制表達德國看法，而非專注於形成特別的小圈子以支持德國的立場，由於多邊合作機制讓各方意見都有被討論的機會，自然使各國感覺受到尊重，安全感也相對提升。

## 二、梅克爾政府外交政策產出系統分析

在大聯盟政府政治系統中，施洛德政府任內的許多外交舉措皆形成反饋重新輸入政治系統，甚至直接成為政治系統的組成元素。為了達到聯邦眾議院過半席次要求組成受多數支持的政府，基民盟、基社盟與社民黨簽訂聯合執政協定組成大聯盟政府，基民盟領導人梅克爾雖透過漫長的談判取得聯邦總理位置，卻得妥協由施洛德的得力助手史坦邁爾擔任外交部長。

比施洛德幸運很多的是，從 2005 年到 2009 年間，幾乎沒有國際重大武裝衝突從外部輸入大聯盟政治系統成為需求，所以梅克爾至今尚未遭遇與德國克制文化激烈衝突的情況。另一方面，施洛德下台時，留下的是陷入孤立狀態的德國，以及分裂的歐洲，從全球與國際層次輸入的外部需求，主要是較不急迫的大規模毀滅性武器擴散問題，國家層次輸入的需求則為民眾對經濟改善的期許。所以大聯盟政治系統處理的問題多為全盤性政策規劃，而非緊急應變措施，梅克爾因而在外交上享有許多主動權，可以主動規劃擅長的議題。

由於外在環境在梅克爾上台前即惡化，所以梅克爾政府如果主動做的成功，就很容易獲得正面回應，形成支持力量再度輸入政治系統；即使政策產出後效果不彰，通常帶來的失望成份也會比反對成份高。尤其梅克爾在處理民意的時候偏向冷調，不會輕易將衝突升高吸引媒體注意，也避免讓國家與國家間爭議見白熱化，以專業人員的意見作為決策依歸，所以整體政治系統顯得較為和諧穩定，在

外交領域中受到人民高度信賴。

### 三、梅克爾政府外交政策執行困境

正如梅克爾所言，大聯盟政府並未在此時期做出決定性的變革，而是把握機會，一步一步的將德國可以做的事盡力做到最好，因此，梅克爾在處理對外關係上也較施洛德來得四平八穩，鮮少受到批評與挑戰，尤其梅克爾政權尚屬現在進行式，其擔任總理的期間也較施洛德短，可能還有許多問題在日後席捲而來，因此僅能就目前可見的問題稍作描述。

為了修補施洛德反對美國攻打伊拉克造成的美德裂痕，梅克爾在上台後積極修復德國對美關係——但是德國外交傳統上的「克制文化」依然對德國安全政策產生極高的約束力，雖然梅克爾曾以反對黨的身分抨擊施洛德不願出兵伊拉克的決定，但是梅克爾上台後亦對派遣德軍至伊拉克一事有所保留；同樣的，梅克爾政府雖然致力提升德國軍隊在海外軍事行動的參與，並推動聯邦軍改革計畫，以提高聯邦軍的機動性，使其不再侷限於傳統的領土防衛功能，但是克制文化與緊縮的財政預算，讓梅克爾政府無法大步邁開改革步伐。

因此，儘管大聯盟政府在地理上擴大了德國安全政策範圍、參加各種海外軍事行動，也試圖對聯邦軍進行改革，將其從單純的領土防衛部隊轉化為可快速部署的軍隊，但國家的集體回憶與金融風暴下困難的經濟環境，依舊讓德國的國防預算形成無法突破的上限。不論在美國對阿富汗的持久和平行動中，還是在駐阿富汗國際維和部隊（International Security Assistance Force）表現上，德國還是缺乏可部署的專業人員，聯邦國防軍有限的指揮、資訊、偵查、戰略運輸能力更使其難以承擔進一步的海外任務。<sup>168</sup>因此，雖然北大西洋公約組織與美國皆期許德國能在阿富汗地區的重建、安全穩定工作上有所貢獻，但是德國的表現仍舊讓盟國大失所望，認為德國依然無心承擔國際責任。

---

<sup>168</sup> Christian Hacke, "Germany's Foreign Policy under Angela Merkel", (August 8, 2008), <http://www.aicgs.org/documents/advisor/hacke.vuln0808.pdf>

德國追求多邊主義、國際參與，但是戰後 50 多年來的克制文化是德國依舊無法擺脫的羈絆，兩者的拉鋸勢必影響德國向前追求大國地位的能力，也是梅克爾政府需要解決的難題。



## 第六章 施洛德與梅克爾政府比較

### 第一節 從現實主義看德國外交政策

現實主義相信國家是理性且自利的行為者，在外交政策上將積極追求國家權力擴張，並防止他國權力提升，以免威脅本國安全，倘國家力量不足以對抗其他國家，國家會透過與其他國家結盟等方式，來平衡國際體系中的各股力量。新現實主義則著重觀察，國家在現存的權力結構中，如何有意識、有策略地追求自己所偏好的選擇，因為隨著研究的時間拉長，可以發現真正影響行為者決策的只有「權力結構」——國家本來就會追求自身的利益，但卻會因為體認到自己在國際體系間的權力排序，而在外交決策過程中衍生出不同的行為模式。

#### 一、「權力」與「利益」概念對德國外交政策的影響

在本文第二章中，我們曾經提過，國家是理性且自利的行為者，為了追求本身的存續、避免受到他國侵害，所以需要持續擴張權力以增加對其他國家的影響、積極維護自我利益以免落於其他國家之後。身為二次世界大戰戰敗國，德國回到權力與利益的根本，以追求國家存續為優先，配合戰後四強的意志加入各種國際組織，藉此維持國家的安全、尋找重新獲得國家影響力的方法。

希特勒因為過度追求國家權力與利益造成戰後德國難以承受的罪行，使西德政府長期配合國際組織、國際社會準則，藉由提供國際社會正面的支持，提升德國的國際影響力，讓國際社會發展出與德國國家利益相符的政策。德國為避免鄰近國家戒心再起，避談與「權力」、「利益」相關詞彙，甚至拒絕發展、使用軍事力量的態度，已和傳統現實主義概念大相逕庭，使這段時期以來，學者對德國外交政策的討論皆持續聚焦在德國「國家正常化」(Normalization, *Normalisierung*)的議題上，另一方面，追求「德國統一」這個攸關國家存續、

完整性的議題，也持續成為兩德政府努力的目標。

追求國家正常化的過程中，絕不可少的一步是「德國統一」，但是德國統一後大幅增加的人口、疆域，以及西德在戰後持續受到美國經濟援助，發展出的強健經濟實力，當然成為其他國家無法放心的「權力」來源，柯爾政府知此，在「統一」與「正常化」中，首先選擇「統一」，持續將德國與歐盟整合進程緊緊相繫，限縮德國對權力與利益的追求途徑。

實際上，科爾政府在完成統一後，面對攸關國家利益的問題，已經漸漸展露出較為強勢的態度，1991年，為了避免中東歐地區持續因為斯洛維尼亞與克羅埃西亞兩國獨立問題動盪不安，科爾政府率先宣布承認兩國獨立，之後才說服歐盟夥伴共同支持此一決定，使部分觀察者認為，歐盟在某種意義上已成為德國追求國家目標的工具。

當政權轉移到施洛德手中時，德國已不須在「統一」與「正常化」間掙扎，同時，因為統一帶來的經濟成長停滯、失業率攀升問題，以及小布希政府「單邊主義」對德國外交政策獨立自主造成的威脅，都促使施洛德與國內民眾意識到維護國家「權力」、「利益」的必要性，以至於之後接任的梅克爾政府，對於可能損及德國國家利益的議題皆抱持審慎態度，對於施洛德追求德國成為聯合國常任理事國的提案也抱支持態度。

## 二、「國際體系」與「權力平衡」概念對德國外交政策的影響

第二次世界大戰結束時，廢墟中的德國在美、英、法、俄四強的力量拉扯下一分為二，身處冷戰衝突的前沿，1955年西德加入北大西洋公約組織尋求美國的安全保護，東德隨後也加入蘇聯的華沙公約組織以圖保障，衰退的國家力量使兩德無法形成獨立的外交政策，只能在對峙的兩極體系中各自成為東西陣營的附庸。

隨著蘇聯解體與德國統一，國際體系的權力結構也出現了劇烈變動：在冷戰中勝出的美國，理所當然成為全球霸主，其所推動的民主制度、自由經濟貿易

體系也成為國際社會的運行規則，德國則竄升成為歐洲最大國家，國際體系朝一超多強方向演進，科爾政府將施政目標設定在德國統一，無意挑戰此體系，但在美國宣稱不論其他國家的決定為何、亦不論聯合國決議是否支持，美國終將憑一己之力發動對伊戰爭時，長期領導歐洲方向的德國也開始意識到，國際體系可能會朝單一霸權體系前進，施洛德政府若想避免國際體系朝此發展，便得評估國家能力，找出適合的處理方式。

前德國聯邦總理季辛吉（Kurt Georg Kiesinger）曾如此形容 1990 年後的德國：「統一後的德國，在國家大小上有著很棘手的尺寸，德國大到無法在權力平衡中悶不吭聲，但又小到無法使它鄰近的國家維持權力平衡狀態。在當代歐洲，倘若只從相對國力來看，德國的確已成為最強大的國家，但仍不足以讓德國依照其目標來塑造歐洲地區的安全秩序。」<sup>169</sup>換言之，統一後的德國雖然國力強大，卻不足以成為歐洲的霸權，使其外交政策仍受歐洲權力平衡結構掣肘；在世界範疇中，德國也只屬眾多強權之一，為了擺脫受支配的地位，與美國霸權地位抗衡，德國必須聯合歐洲其他國家的聲音形成更強大的力量。基於這樣的理解，德國若想增加自身的外交政策影響力，就要試圖利用歐洲的力量平衡美國的權力。

似乎承襲了鐵血宰相俾斯麥的精神，德國在統一以後，漸漸發展出以「同盟」關係追求國家外交政策目標的模式：1990 年，為求深化歐洲統合，德國外長根舍（Hans Dieterich Gensler）與法籍歐盟執委會主席德洛（Jacques Delors）共同提議透過《馬斯垂克條約》建立歐洲貨幣聯盟；1999 年，為了解決科索沃的政治爭議，德國促成美、俄、G8 國家以及聯合國安理會成員國接受德國外長費雪計畫；2002 年，為抗衡小布希強勢對伊出兵的單邊主義，施洛德聯合法國、俄國共同表達反對意見，加強德國的反對力道；2003 年，為了修補與北大西洋盟友的裂痕，德國聯合英國、法國研討共同歐洲安全政策，推動歐盟三國與伊朗談判，協助美國採用其他手段處理伊朗核子問題、修補美德關係。<sup>170</sup>

<sup>169</sup> Andrian Hyde-Price, "Germany- Europe's Zentralmacht", in *European Security in the Twenty-first Century The Challenge of Multipolarity*, (London: Routledge, 2007), pp.119.

<sup>170</sup> Hans W. Maull, "Germany and the Art of Coalition Building", *European Integration*, Vol. 30, No.

這幾段提案、尋求支持國家、組成同盟、形成共同力量追求外交目標的過程，其實就是另一種形態的力量重組模式。建立同盟雖然可能導致笨重、累贅的決策過程，也可能為了滿足最多數國家的期許，導致最後決策結果平庸、缺乏彈性與變化，卻有助形成德國未來的權力基礎，增加德國發言的可信度，並賦予德國選擇合法性。從德國的行為模式來看，德國通常會優先尋求與歐洲強權（如英國、法國）形成合作關係，再由此將提案推展至歐盟、美國、全球。在德國追求外交目標的路上，取得歐洲國家支持已經成為德國主要的力量來源。

不僅施洛德政府如此，其後接任的梅克爾也在許多官方文稿中提到，歐洲要用同一個聲音說話，才能在全球化的衝擊中與其他地區抗衡。歐盟成立之初原規劃成為約束德國能力的機制，但是德國強大的國家力量，使其在聯合另一歐盟強權後，即有能力對歐盟政策走向產生強力影響，透過同盟方式將德國外交目標載入歐盟，可以大幅增加德國提案的影響力，於此，單一德國雖然未能與美國這樣的全球霸權抗衡，可是歐洲整體的力量卻不容忽視，成功統合歐盟，便有助在世界形成另一超國家強權，藉此協助追求德國外交目標。

值得注意的是，俾斯麥時期的「權力平衡」精神，在梅克爾時期顯得更加細緻。二次世界大戰後，德國長期受法國戴高樂主義與美國大西洋主義拉扯，德國則選擇中立角色，居間維持雙方權力平衡，藉此維護德國寬廣的決策空間，以便追求德國的最大利益。施洛德政府為求與美抗衡，不惜捨棄德國傳統，大幅傾向法國，形成對法國單方面的依賴，反而使德國陷入缺乏法國支持即可能遭受孤立的危險，大幅限縮德國的外交決策空間；更有甚者，施洛德政府與俄國合作對抗美國、興建石油管線的舉動，忽視中東歐國家的疑慮，同樣動搖德國在此地區建立的領導地位。

因此，梅克爾上台後積極修復美中關係、與英法建立新的合作關係；梅克爾上任不久即出訪美國、法國，針對英法間爭議的歐盟預算問題，梅克爾亦試圖與英國首相布萊爾共同找出妥協方案，另一方面，施洛德的得力助手史坦邁爾則

---

1, pp. 134-140, (March 2008).

在大聯盟政府中擔任外交部長，持續維持德、俄間的良好互動。梅克爾政府以務實的態度尋找各國的最大公因數，雖然與各國領導人物都維持友好和諧的關係，卻未曾顯露如施洛德與法、俄領導人般親近的私誼，成功為德國開拓外交活動空間，找到德國可以施力的基點，有效重建歐洲與北大西洋、歐洲內部的權力平衡關係。

## 第二節 從自由主義看德國外交政策

全球化帶來的危機與挑戰，使國際共同合作與管理的需求更加迫切，不論是打擊恐怖主義、維護巴爾幹與中東地區和平、防止大規模毀滅性武器擴散等安全議題，還是要處理全球性金融危機與全球氣候變遷威脅，這些問題既非單一國家可以獨立解決，也沒有一個國家能夠置身事外、不受影響。國家倘若持續以自私的心態專注追求自我利益極大化，最後終將陷入更大的危機，自由主義存在的意義，便在提醒世人用另一個角度思考國家利益問題，而由自由主義發展而生的自由國際主義、自由制度主義也對當代國際社會的外交互動產生不同的影響。

### 一、「合作」與「多邊主義」概念對德國外交政策的影響

同樣相信國家是理性的行為者、身處於無政府狀態的國際社會、其外交決策目標亦在追求國家利益滿足，新自由主義卻不像現實主義般悲觀，認為國際衝突與戰爭無可避免，因為國家的理性會幫助其發現最符合國家利益的政策方向，使國家了解彼此合作可能帶來的好處，因而發展出能使國際社會絕對獲利最大化的相處模式。

德國在這點可以算是體悟最為徹底的過來人，自 1870 年普魯士擊敗法國，建立德意志帝國以來，俾斯麥為了避免法國報復，先後與俄國、奧地利、義大利締結同盟關係，卻造成歐洲列強的猜疑與軍備競賽，最後使德國捲入第一次世界大戰，不得不在凡爾賽條約中吞下苛刻的割地賠款條件；1930 年代，希特勒瘋

狂追求德國至高無上的優越地位，在歐洲各地點燃戰火，最後為德國留下難以抹滅的罪責，以及喪失主權的分裂狀態。

基於對戰爭的反省，也為了從戰後低下的國際地位爬起來，西德自首任聯邦總理艾德諾以來，便積極發掘能讓世界重新接受德國的方法，德國首先放下民族主義，透過舒曼計畫讓合作取代競爭，消除德法兩國百年來的仇恨，隨後加入北大西洋公約組織，改以集體安全體系保障國家安全，在戰後五十幾年間建立了新的外交行為模式，1990年德國統一，西德和東德合併形成歐洲最大國家，為了避免歐洲國家防範之心再起，柯爾政府偕同法國持續推動《馬斯垂克條約》簽署，向歐洲宣示德國持續採行多邊主義外交路線的決心。

在毛爾（Hans W. Maull）教授眼中，德國在這段期間的轉變，其實充分展露出以「非軍事強權」（*Zivilmacht*）為核心的外交政策：一、在處理國際事務時奉行合作主義與多邊主義；二、在外交活動中盡量不使用軍事手段，武力只有在危急時才可用來處理對外紛爭，其使用必須符合國際法規範；三、致力推動超國家機制與維護集體安全、樂意將主權讓渡與超國家機制。<sup>171</sup>

## 二、「國際建制」對德國外交政策的影響

在德國重返國際社會、和平走向統一的過程中，國際制度（International Institution）扮演了不可或缺的角色。由於鄰近國家皆難以忘懷德國具有侵略性的過往，德國在推展外交政策時，都需考量如何使各國疑慮降至最低，其中，國際制度往往能協助會員國確認何種行為才是恰當的。透過國際制度建構的互動準則、共同信仰，國家與國家間發展出相同的目標，並決定達成這些目標的合法、適當手段。對於缺乏其他國家信任的德國而言，只有接受透過國際制度設定的互動規則，德國才有機會博得其他國家的信賴。

二次世界大戰後發展的國際合作制度，從歐盟到北大西洋公約組織、聯合

---

<sup>171</sup> Hans W. Maull, "Germany and Japan: The New Civilian Powers", *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 5, Spring 1990, pp. 92-93.

國，都有效的降低國際無政府狀態中的不確定性與詐欺性，藉由提供更多資訊、讓國家在可預測的模式中增加互動，國家透過談判與討論走出相互競爭的思維，漸漸發展出處理國際爭端的最佳模式。德國也是如此，因為奉行合作主義與多邊主義，才有機會從半主權國家（semi-sovereignty）地位，一步一步地重拾國際聲望。尤其制度的交互作用會增長未來獲益可能，不遵守國際規範可能帶來的國際排擠效應已非德國所能承受，德國既能經由合作關係獲得利益，也理解配合國際制度可使大家各蒙其利，便能接受將忠誠與資源轉移到國際制度上，積極累積良好國際信譽。

今日德國既透過這些制度獲得實質的政治、經濟利益，需要仰賴國際組織共同處理國際內外挑戰，德國必能理解終止與其他國際組織、國家合作需付出的代價，從而使這些合作制度對德國行為產生拘束力，讓德國不得不重視這段關係，更遑論背棄戰後 50 年來辛苦累積的經驗與教訓，因此，是否配合盟友參加海外軍事行動，在柯爾政府時期即成為德國外交政策的重要課題，施洛德政府更公開表明，德國參加北大西洋公約組織對科索沃的空中轟炸行動，是為了維護盟邦的團結，如此亦可看出國際法、國際組織決議對德國外交政策已具有相當的影響。

### 三、「自由國際主義」與「柔性權力」概念對德國外交政策的影響

自由國際主義相信，國家內部的政治、經濟制度轉變，連帶會影響一國的對外行為，一般普遍相信，採行自由貿易、民主制度的國家，通常傾向追求和平解決爭端，因為戰爭帶來的動盪將使國際貿易停滯，造成國內經濟成長的致命傷，最後形成國內民眾不滿的根源，一旦選票流失，執政者就面臨下台的危機。除了民意的監督、國內政府機關相互制衡，使戰爭無法輕易發動，民主文化中的相互溝通、尊重與理性態度，也有助國際爭議解決。

在德國自二次世界大戰的慘痛教訓重新站起來時，自由貿易與民主制度同樣扮演了關鍵的角色：透過美國馬歇爾計畫提供的經濟援助，德國在戰後順利發展成世界數一數二的貿易大國，至今貿易總額佔國內生產毛額比率甚至超過八成。

隨著全球經濟自由化的發展，德國與其他國家的互賴程度大幅提升，姑且不論德國與其他地區發生軍事衝突可能造成的損失，單是德國鄰近地區的動盪就足以引發德國關注。另一方面，數百萬的生命因為希特勒獨裁政權流逝，讓德國在戰後 50 多年來的反省中，深信堅守民主制度才是維護世界和平的不二法門，相較其他國家，德國人民更重視法治的精神，許多國內爭議最後都會回歸尊重《基本法》的精神，延伸於外，就是對國際組織多邊決議方式、聯合國憲章的強調。

德國本身的經驗，促使其認同自由國際主義的看法，相信自由貿易與民主制度的力量，面對曾受蘇聯統治的中東歐地區，德國向來贊成透過歐盟東擴，將中東歐地區納入西方自由民主體制中，希望藉此降低獨裁政權帶來的動盪與不確定性。東德出身的梅克爾更多次公開表達對民主制度、自由、和平及人權的尊崇，並肯定美國向外推廣民主制度的努力，以此作為推展外交政策的核心價值。

進一步延伸，注重民主、和平精神的德國，對軍事力量的重視往往低於其他國家，因而使德國的「柔性權力」(soft power) 較其他國家相對突出——柔性權力是一種懷柔招安的能力，讓其他國家因為羨慕其價值觀而產生效法心理、渴望如同其富足開放而產生追隨動力，<sup>172</sup>德國在國際社會中展現的文化、價值、行事風格、政策榜樣以及處理對外關係的方式，都包含了當前國際社會的普世價值，也為其他國家創造了共同利益，有助激發其他國家共同為此努力，形成全球共通的責任感。梅克爾成功利用在 2007 年上半年擔任歐盟理事會、G8 高峰會輪值主席的機會，為歐盟預算問題、歐盟立憲危機、全球暖化與能源議題達成解套方案，顯現德國領導國際議題走向的能力，也印證德國在柔性權力方面的提升。

### 第三節 從社會建構主義看德國外交政策

德國聯邦總理柯爾曾於 1990 年說過：「我們，這一代歐洲人，擁有一個建

---

<sup>172</sup> 約瑟夫·奈伊 (Joseph S. Nye, Jr.) 著，吳家恆、方祖芳譯，《柔性權力》，台北：遠流，2006，頁 33。

立新秩序獨特機會，讓所有人跳脫霸權思維與權力政治，但仍保持相當的民族主義」。<sup>173</sup>從 20 世紀到 21 世紀，飽經戰禍的歐洲，尤其是德國，相信他們已經飽嘗歷史教訓，可以發展出更加成熟的態度，跳脫現實主義「權力政治」帶來的悲劇性宿命，向自制（self-contained）的「法治」社會前進，其中，「歐洲統合」就是他們選擇的道路。

社會建構主義強調，國際體系其實是透過國家互動建構而生的國際社會，個別行為者在國際社會中的互動情形會形成特定文化環境，這些文化環境會反過來協助國家定義國家自身的角色、利益與認同，由於國家利益也是透過國家互動建構生成的概念，所以國與國之間的相處模式改變，就有可能轉換國家追求的利益目標，使國家利益與目標不會維持一成不變的態樣。

### 一、戰後國家互動建構之德國認同

二次世界大戰後背負著沉重戰罪與負債的分裂德國，原本很難再被國際社會接納，但是德國透過舒曼計畫走向歐洲統合、加入北大西洋公約組織躲進美國的安全保護傘，換得德法百年仇恨的一筆勾銷，以及美國慷慨的經濟援助，對照兩極體系抗衡的緊張與西方盟友的溫暖，國際合作體系顯然更使人心生嚮往。

政治上，德國積極配合西方盟友加入北大西洋公約組織時，秉持自由民主精神，展現出對國際秩序的尊重，同時不忘發展「東進政策」對東德與東歐國家釋出善意，最後成功獲得戰後四強的同意，達到國家統一的目標；經濟上，德國透過關稅貿易總協定（GATT）以及其後的世界貿易組織（WTO）享受關稅壁壘降低帶來的甜美果實，逐步登上世界前三大貿易國家的位置，歐洲地區的「經濟暨貨幣同盟」，也協助德國與歐洲其他國家進行經貿整合，以整體的力量共同面對全球化帶來的衝擊。

德國政治哲學思想普遍相信人類社會可以發展出一種更高等、文明的相處

---

<sup>173</sup> Lisbeth Aggestam, "A European Foreign Policy? Role Conceptions and the Politics of Identity in Britain, France and Germany", (Stockholm University, 2004), pp.1.

模式。<sup>174</sup>基於戰後多邊合作經驗以及對歷史的反思，德國漸漸摸索出另一種有別於傳統的國際相處模式：國家與國家之間不必將對方視為敵人或競爭對手，如果能夠轉換思維，放下自 1864 年以來，由威斯法利亞條約（Westphalia Treaty）建構的主權概念，讓國際社會學習透過合作、談判解決問題，甚至瞭解國家利益是可以與全球整體利益結合，那就有機會建構一個和諧互助的國際社會。

所以，透過戰後多邊合作體系，德國已經漸漸發展出基本的信賴與樂觀態度，相信國際社會有機會變得比現在更好，前面毛爾教授提到的「非軍事強權」概念，不僅是德國努力塑造的形象，也是其致力推展的概念——倘能讓國際社會轉型為「文明社會」，則世界的任何一個角落都不必再經歷壓迫、戰爭的磨難。在這樣的國際社會中，使用武力通常被視為非法的行為，由於各國都了解「和平」是牽一髮動全身、不可分割的概念，個別國家無法脫離國際社會獨善其身，所以國際社會將學習排除武力對全球的威脅，建構出對和平可預期的依賴心理。

## 二、建構新的國際互動模式

同處於國際無政府狀態，當前的國際社會的相處模式部分仍以現實主義領導的「霍布斯型的國際社會」為主，將自身視為國際社會的行為主體，追求自我利益極大化、無法接受國家主權與他國分享的情形，就此而言，小布希政府領導下的美國即頗具代表性，雖然美國身為國際多邊主義、各類國際體系的倡導者，但其外交決策往往透露出對國際法、國際建制的不信任。小布希更明白向世人表示，若想維持安全、推廣自由民主價值，唯有透過軍事手段。<sup>175</sup>

透過歐洲統合，德法放下延續百年的仇恨，歐盟成員國也發展出對彼此的基本信賴，願意分享國家主權、遵循共同建立的規則，以追求整體利益，使歐洲大陸日漸趨近於「康德型的國際社會」。<sup>176</sup> 對國際社會運作秩序的不同解讀，導致德國與美國在面對出兵伊拉克的議題上有不同的外交政策產出：德國希望根據

<sup>174</sup> 萊蒙德·謝德曼主編，《德國政治概況》，（上海：學林出版社，1999年），頁140。

<sup>175</sup> Patrick J. Garrity, "Old Europe, New Europe", The Claremont Institution, February 19, 2003

<sup>176</sup> *Ibid.*

聯合國憲章，待一切可行的和平手段用罄後，才考慮使用武力的必要性；美國則認為尋求國際共識的過程耗時，和平解決爭端的手段往往只會姑息麻煩製造者，軍事行動才是解決問題最具效率的方式。肯定「文明社會」模式的施洛德政府，以及執著於「國家權力」的美國政府，雙方因為對國際政治的認知、利益界定不同，形成劍拔弩張的對峙。

細觀歷任德國政府表現，可以發現德國正嘗試透過「歐洲統合」，轉換歐洲國家的相處模式。為了轉換歐洲國家的相處心態，德國捨棄心愛的馬克，長期擔任歐盟預算的最大淨分攤國，在許多方面做出其他歐洲強權不願的犧牲讓步，領導歐盟走向深化、廣化。其中，施洛德政府扮演一個「承上啟下」的角色，首先領導德國民眾走出歷史的陰影，肯定德國過去 50 幾年來走過的路，轉而認同德國已成熟到具有評斷是非的能力。施洛德政府不讓過去的錯誤阻止德國追求理想的政治目標，在出兵伊拉克爭議發生時，積極維護德國信仰的民主、人權價值，用相當的自信向世界透露：德國已經知道如何選擇正確的道路！

2005 年接任的梅克爾雖然不似施洛德政府，在受到挑戰時挺身捍衛自我理念，但她同樣認為過去的歷史是德國的借鏡，不應阻礙德國作出適當的選擇，梅克爾也積極在歐盟統合的工作中，領導各國跳出狹隘的思維，重新找到合作的契機，面對威脅全球的大規模毀滅性武器擴散、環保、能源、金融議題，梅克爾亦嘗試透過多邊主義合作機制尋找共同的解決方案，協助整體國際社會向「文明社會」更進一步。

#### 第四節 德國角色演變

德國因兩次世界大戰歷史記憶形成的「克制文化」，幫助德國重新取得歐洲鄰國信任，使德國再度成為具有高度影響力的國際行為者，但是克制文化也使二次世界大戰結束後的德國外交路線積極避免「特立獨行」(Alleingänge) 或再度走上「特殊道路」(Sonderweg) 的情況。隨著冷戰告終、兩德統一，國力大幅增

強的德國動向成為世人矚目焦點，盟國亦期許德國能在國際大小危機中承擔一個強國應負的責任。內外情勢變遷使德國陷入兩難：德國若想維持克制文化傳統，避免介入國際衝突，將被視為另一種不受國際社會認同的特立獨行模式。

因此，德國在世紀之交的新挑戰，似乎就如尼爾森（Daniel Nelson）所言，在於如何在歐洲與全球扮演其「大哥」角色，卻又不致使其他國家感受威脅、形成對德國不利的政策或局勢。<sup>177</sup>在傳統克制文化與當代國際責任的拉鋸中，德國外交決策者勢必得重新界定德國在國際間扮演的角色，才不致再次孤立於國際社會之外。

### 一、德國統一後的情勢發展

德國統一帶來全歐洲最大的經濟體，使德國變成具有 8 千萬人口的大國，早在此時德國便已面對重新界定國家角色的課題，儘管有人認為柯爾總統承襲德國傳統謹慎與克制外交文化，依舊選擇當個「溫和的巨人」（gentle giant），<sup>178</sup>但吳東野老師的研究指出，科爾政府在 1991 年 12 月 19 日宣佈承認南斯拉夫斯洛維尼亞與克羅埃西亞兩加盟共和國獨立時，便已顯出德國外交政策理念增加了一項新環節——「強勢外交」，把「善盡國際責任」與「提升強權地位」等而視之，嶄露德國「領導取向」（move to lead）的新目標。<sup>179</sup>

其實，柯爾總統執政時為了促進德國外交與安全政策正常化，往往把握機會適度介入國際軍事行動，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，如：1992 年時派遣德軍為聯合國駐柬埔寨軍隊運送醫藥、向薩拉耶佛空投糧食、在亞德里亞海巡邏以了解聯合國對塞爾維亞禁運的執行情況等。柯爾政府在聯合國授權下對外派遣兵力，遭國內質疑違反基本法，但 1994 年聯

<sup>177</sup> Daniel Nelson, "Germany and the Balance between Threats and Capacities in Europe", *International Politics* 34/ 1, (1997), pp.63-78.

<sup>178</sup> Simon Bulmer and William E. Paterson, "Germany as European Union: Gentle Giant or Emergent Leader?", *International Affairs*, Vol. 72, No.1, (1996), p.30.

<sup>179</sup> 吳東野，《「德國問題」：與歐洲強權戰略安全關係》，（台北：五南，民國 83 年），頁 197-202。

邦憲法法院解釋認為，德軍可在獲得聯邦眾議院多數同意下，參與集體安全架構內的軍事行動，使德國動用軍隊的空間更加廣闊，<sup>180</sup>如此亦為日後施洛德政府轉換德國國家角色的工程奠下了基石。

在本文第二章中，吾人曾列舉 10 種德國可能扮演的角色，儘管活躍的國際行為者可能兼為不同的角色，以下僅就施洛德、梅克爾當政時期，德國較為突出的角色形態進行討論。

## 二、施洛德政府時期的角色轉換

德國傳統克制文化與當代國際責任的拔河，在施洛德政府執政後有了突破性的發展——德國的克制文化來自對歷史的深刻反省，但是從未親身經歷過這段戰爭史的施洛德以及與其共同執政的「68 世代」，在審視德國過去的錯誤時，往往不須像上一代將此視為本身的罪責，甚至挺身批判上一輩逃避的態度。所以其傾向以非當事人的角度檢視這段過去，同時根據德國戰後 50 年來的發展，肯定德國已在歷史教訓中發展出成熟的思維，相信德國已形成穩定的民主制度與概念，也有能力評斷是非對錯，帶領世界走向正確的道路。

伴隨自我肯定而來的，是想成為國際社會可靠夥伴的欲望，施洛德曾不只一次表示，德國的行動是為了鞏固與盟友的團結，為此施洛德政府積極推動國內社會轉化傳統克制文化，以便提升德國國際參與。由於深知兩次世界大戰在塑造民眾集體記憶上的力量，在外交決策過程中，施洛德政府往往抽取過往那些令德國陷入深淵的歷史元素，作為其推動外交政策的支點，為德國決策賦予強烈「道德」精神，促使德國成為領導國際價值判斷的一股勢力：為了遏止慘無人道的種族滅絕行動，施洛德政府決定於 1999 年春天參與北大西洋公約組織的空襲行動；為了維護國際社會的和平與穩定，讓世界免於暴力行為的恐懼與威脅，施洛德政府決定在 2001 年為美國提供無條件的支持；為了避免單邊主義掩蔽了國際社會的自由意志，施洛德聯合法、俄、中國，堅定表達不隨美國起舞攻打伊拉克

<sup>180</sup> 郭秋慶，《歐洲國家外交與安全政策》，（台北：台灣國際研究學會，2006 年），頁 137-139。

的決心。

施洛德政府轉換過去低調消極的態度，改用積極的思維面對當代的責任，透過「肯定」德國的方式，使過去的錯誤不再成為當代的陰影，領導新世代德國站在新的基準點上，重新評估德國在國際社會的能力與地位，使德國外交政策蘄露另一番風貌：德國既已卸下「負罪」心理，便毋須戰戰兢兢的考慮外界觀感，只要沒有違反國際共通的規範、符合普遍價值準則，德國就會勇於表達自己的立場，於此，德國也較以往勇於追求國家利益與權力。

轉變的心態，配合國家已經具備的硬實力，施洛德政府坦然接受德國身為歐洲強權的事實，但是，歷經兩次世界大戰的磨難，德國人對於「主宰歐洲」的主觀意願已經大為下降，更遑論與美國爭奪霸權地位。所以施洛德政府主要僅為德國設定了維護國際自由民主秩序的任務——除了接受盟友的期許參與國際維和行動，施洛德承襲德國外交政策中尊重「多邊主義」的傳統，致力將世界塑造為多極體系，並將自己定位為「區域強權」，因此，施洛德在面對美國攻打伊拉克的決定時，才會選擇聯合法、俄共同發表反對聲明，相信可以藉此形成另一股勢力，設法與霸權美國漠視國際法的行為抗衡。

然而，施洛德政府既將「成為國際社會可靠夥伴」視為德國外交政策的首要目標，其外交政策便須具備相當的「可預測性」，但是以「道德」、「價值」作為判斷準則的決策模式，極易陷入主觀、自以為是的陷阱中，在美德伊拉克爭議中，施洛德讓道德與正義的理想凌駕於 50 年來的美德合作關係上，公開聲明德國將美國視為模範的時代已過去，德國應該走「德國的道路」(deutscher Weg)。<sup>181</sup>引發各界對德國未來動向的議論，同時無可避免地觸動鄰近國家，特別是東歐地區敏感神經，「區域強權」的角色雖秉持公平正義與霸權對抗，但是卻形成壓力要求歐洲其他國家明確表態，儘管施洛德大方地追求德國國家利益，可是在德國長期經營的歐洲統合目標、成為國際社會可靠夥伴等課題上，似乎都因此適得其反，蒙上了一層陰影。

---

<sup>181</sup> Daniel Friedrich Sturm, "Schröders deutscher Weg", *die Welt*, 06.08.2002.

### 三、梅克爾政府時期的角色轉換

飽嘗歷史教訓的德國人向來極力避免強勢的外交風格重現，施洛德政府塑造的「區域強權」角色的確也勾起了世人對德國侵略史的回憶。可能是因為執政的是基民盟與社民黨的大聯盟政府，梅克爾無法在政策上進行大轉彎，也可能是因為施洛德政府的確成功提升國人對德國權益、地位的關注，梅克爾執政以來並未大幅偏離捍衛德國國家利益、維護國際公平正義的路線，但我們仍可注意到，面對德國克制文化與當代國際責任，梅克爾政府試圖以較中庸的態度兼顧兩者。

在有機會形成共識的議題上，如溫室氣體減排、歐盟制憲等議題，梅克爾積極發揮德國國際影響力居中斡旋，協調各國利益以助凝聚共識；面對不易形成共識的議題，如關塔那摩監獄人權問題，梅克爾則改以收斂的方式，點到為止地做出提醒；至於美國要求德國派兵至阿富汗、伊拉克的壓力，梅克爾儘管無意配合，卻選擇低調迴避、降低對立產生的可能性。

同樣尋求成為國際社會可靠的夥伴，梅克爾持續德國傳統克制文化，雖以核心價值做為決策依據，在容易產生爭議的問題上卻鮮少直接表態、對外展露鮮明立場，避免情緒波動與對立產生；另一方面則積極在軟性議題上擔起德國對國際社會的責任，展現對國際普遍價值的關懷與重視，促成各國合作，落實德國追求多邊主義國際社會的精神。

為落實多邊主義的國際合作型態，梅克爾上任後多次出訪，設法修復美德裂痕、與鄰近各國建立良好雙邊互動關係，並將國際組織、機構作為德國的主要發聲場域，漸漸淡化德國強勢的「區域強權」色彩，走向較為溫和的「協調統合」角色。同時，為了校正施洛德時期偏向法國、俄國的路線，梅克爾政府也重拾「積極獨立者」的角色，盡可能與各國建立友好關係，但也注意與各國保持相當的距離，不特別親近任何國家，因而使國家主張免於他國牽制，也可以較為公正的形象介入國際衝突，充當客觀的調解人。

梅克爾就任以來，在國際社會的外交手腕普遍獲得正面評價，然而 2008 年

令全球措手不及的金融海嘯，讓歐洲經濟連帶跌入谷底，身為歐盟中堅份子，梅克爾既須避免歐盟經濟隨之崩潰，也得承受國內強大的民意壓力；同樣的，面對國際大小維和行動、打擊恐怖主義任務以及歐盟擴大需要的資源投入，德國低迷的經濟似乎也不容梅克爾政府對國際社會大方的付出，使梅克爾政府僅能以目前的協調統合角色為主，不易轉變為像二次世界大戰後那樣的積極付出角色。

#### 四、小結

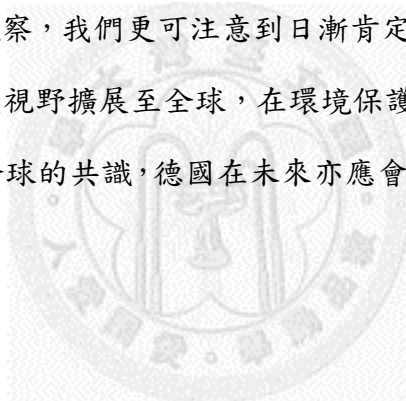
傳統克制文化與當代國際責任的角力，在梅克爾執政時期似乎暫告一個段落，不再是討論的主軸，取而代之的是對國家資源分配的討論。由此可見，此階段的德國似乎已確認了自己的國際定位，跨越傳統國家正常化課題，邁入另一個較為成熟的階段。

但不論是基於傳統克制文化，還是受限國內經濟因素，德國至今仍不希望將國內資源大幅投入國防、軍事相關支出。因此，對照法國對國家角色的期許，德國較不傾向與美國競爭「霸權」地位，反而希望依賴美國的力量來維持世界秩序，由美國投入資源擔任「世界警察」的角色。即便致力推動歐洲統合、領導全球走向合作，德國政府的目標也在成為世界重視的行為者，成為「有影響力」而非「具支配性」的一極。所以，德國在爭取國際地位的同時，將持續重視五十年來建立的多邊互動關係，不會輕易背離與西方結盟的承諾。

檢視 19 世紀以來的德國歷史，德國甚晚才透過普魯士的努力形成統一的民族國家，期間德意志知識菁英不斷的受現代與傳統的拉鋸衝擊，也不斷的形成所謂「德國問題」探討德國的未來與方向。為了追上英法的在經濟、政治上的成就，德意志民族既致力於找出的「正確方向」，也努力實踐之：為了像英法般成為統一的民族國家，普魯士保守專制的「鐵血宰相」俾斯麥在 19 世紀末期大膽的發動三次戰爭；為了追上英法在工業革命、殖民地拓展上的經濟成就與國際地位，威廉二世將歐洲推向了一次世界大戰；為了維護德國人的優越與領先地位，德國走上「特殊道路」引爆世界第二次大戰。

背負著發動兩次世界大戰的罪責以及 40 多年來「在夾縫中求生存」經驗，德國摸索出一套國際社會可以共同努力的「正確」方向：多邊主義、和平共存的文明社會，並積極以此藍圖號召全球的共鳴，所以德國的影響力部分也彰顯在其作為國際意見領袖的角色中。但相較其他國家，由於德國的目標包含將國際社會「文明化」，使其國家角色背負的「使命感」較為強烈，往往也需以身作則，展現非軍事強權的風範，使德國「模範者」的角色隨之而生。

其實今日德國對自身的期望，也呼應了其位於歐洲中心的位置。作為歐洲地區鄰國最多的國家，為求所處區域和平穩定發展，德國致力為周圍國家、地區提供協助，促成歐洲更深切的聯繫，相對而言，德國也將自己嵌入歐盟，將德國的國家利益與歐盟利益相聯結，加強歐盟在世界範疇發言的力量，達到增進國家影響力的目標。進一步觀察，我們更可注意到日漸肯定自我的德國，也開始隨著全球化的浪潮，將其外交視野擴展至全球，在環境保護、人權、民主價值、世界和平等議題上尋求達成全球的共識，德國在未來亦應會循此軌跡拓展其全球性的角色內容。





## 第七章 結論

1995年3月，德國總統賀佐格(Roman Herzog)在德國外交政策協會(DGAP)演講時提到，德國應該發展新的外交政策文化，積極、主動的處理全球性危機，並透過柔性權力在全球推廣民主制度。為了承擔更多全球性責任，德國不應謹守傳統支票外交手段，對於許多嚴重傷害人權的行為，如種族屠殺、侵略、壓迫等，如果無法透過和平手段制止，軍事手段不應排除在德國選擇之外。<sup>182</sup>

隨著冷戰結束、兩德統一，連帶使德國外交政策出現戲劇性的變化——德國從一個需要仰賴他國提供安全保障的國家，轉化為同需為國際安全付出心力的強權。有學者認為，統一之初的柯爾政權，以及隨後的施洛德、梅克爾政府，標誌了德國最後一段「正常化」歷程。其實，德國在1989年重新獲得完整主權後已與一般國家無異，不同的是，統一後的德國國力在歐洲數一數二，在世界範疇亦成為一股無法輕忽的力量，但德國在歷史陰影發展出的克制文化，卻使國內長期不願涉入軍事相關問題。國外期待與國內民眾意識的落差，使1998年到2008年德國外交政策發展歷程的主軸聚焦於德國「責任」問題之上。

在柯爾政府時期，德國內部針對德軍參與北大西洋公約組織防區以外的活動進行了激烈的辯論，直至聯邦憲法法庭釋憲後才使爭議方歇，身為北大西洋公約組織的一員，許多國際大小事件都不容德國置身事外，外在局勢不斷推動德國決策者著手轉化國內社會長久以來的角色認知、改變德國角色設定、接受德國在國際應承擔的責任。

從柯爾手中接過政權的施洛德，同時也接下了轉化德國角色定位的任務，不論是從現實主義角度出發，尋求與德國國力相當的國際影響力、反對單方面為歐盟付出、拒絕配合美國單邊主義決策模式；還是從自由主義出發，強調聯合國維持國際秩序的功能、要求遵循國際法規則的言論；抑或立基建構主義，呼籲德

---

<sup>182</sup> Roman Herzog: Deutsche Interessen und deutsche Verantwortung, Rede in DGAP am 13. März 1995 in Bonn.

國人民用不同的思維模式面對過去的錯誤，施洛德都在領導德國人民重新肯定德國上發揮關鍵的影響力，使德國人民相信，50 多年來的反省已讓德國有能力獨立評斷是非，引領世界向更好的方向前進，德國展現於外的自信，使其角色趨近較為強勢的「區域強權」。

德國內部對承擔國際責任的爭論，在 911 恐怖攻擊發生後進入新的轉折，國內已萌生的責任意識遇上更棘手的國際危機，使德國軍隊踏出歐洲以外的土地、廣佈半個地球，將戰略思考範圍向全球擴張。雖然不久之後美德在伊拉克問題上立場分歧，但施洛德、梅克爾政府仍持續接受德國在打擊恐怖主義、維持世界秩序上新責任，當前德國已在巴爾幹、阿富汗、持久和平行動中部署了近萬名兵力，巖然成為重要的全球責任承擔者。<sup>183</sup>

施洛德政府讓德國的責任意識從傳統的「政治侏儒」中破繭而出，梅克爾政府則幸運的承接了這份「自我肯定」，在此基礎上大方走向國際社會。在大聯盟政府階段，德國人民不再因為過去的錯誤躊躇不前，而是像梅克爾所期許的，將這段歷史內化為前進的動力，並讓德國人以身為德國人為榮。雖然傳統克制文化依舊讓德國不願輕易涉入海外軍事行動，但是德國的出發點並非擔憂引發其他國家防範，而是出於務實的評估以及對和平的堅持。至此，個人認為長期以來學界討論的德國國家正常化問題，進入到梅克爾政府時期後已可暫告一個段落。

時空背景遞換，「克制文化」這個長期影響德國外交政策的傳統要素，透過新一代施洛德政府獲得不同詮釋，卻因轉變幅度過大，讓鄰近國家措手不及，無法理解德國將往何方前進。梅克爾修正施洛德時期過於強勢的作風，向世界證明，長期以來驅動德國外交政策的某些指導性原則，至今仍是德國的外交決策指標，戰後以來的「文明化」、「非暴力」、「多邊主義」外交政策，將由當代德國政府以更有自信的態度向世界傳播，引導國際社會走向進步。

---

<sup>183</sup> Scott Brunstetter, "A Changing View of Responsibility? German Security Policy in the Post-9/11 world", in Tom Lansford and Blagovest Tashev ed. *Old Europe, new Europe and the US: renegotiating transatlantic security in the post 9/11 era.* (Ashgate, 2005). pp. 31-32.

## 參考文獻

### 一、外文資料

- Aggestam, Lisbeth. "A European Foreign Policy? Role Conceptions and the Politics of Identity in Britain, France and Germany", Stockholm University, 2004.
- Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell, Jr. *Comparative Politics Today: A World View*, 4<sup>th</sup> edition, Boston: Little Brown, 1998.
- Bach, J. and S. Peters, "The New Spirit of German Geopolitics", *Geopolitics*, 7: 3, 2002, pp.1-18.
- Baldwin, David A. Ed. *Neorealism and Neoliberalism*. NY: Columbia University Press, 1993.
- Brunstetter, Scott. "A Changing View of Responsibility? German Security Policy in the Post-9/11 world", in Tom Lansford and Blagovest Tashev ed. *Old Europe, new Europe and the US: renegotiating transatlantic security in the post 9/11 era*. Burlington: Ashgate, 2005
- Bulmer, Simon, Charlie Jeffery and William E. Paterson. *Germany's European Diplomacy: Shaping the Regional Milieu*, Manchester University Press, 2000.
- Carr, E. H. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan Press, 1939.
- Coplin, William D. *Introduction to International Politics*. New Jersey: Prentice-Hall. 1980.
- Crawford, Beverly. *Power and German foreign policy: embedded hegemony in Europe*, New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- Dension, Andrew. "German Foreign Policy and Transatlantic Relations since Unification", *New Europe, New Germany, Old Foreign Policy: German Foreign Policy since Unification*, London, 2001.
- Dijkink, Gertjan, *National Identity and Geopolitical Visions: Maps of Pride and Pain*, New York: Routledge, 1996.
- Dunn, John ed., *The Economic Limits to Modern Politics*. New York: Cambridge

- University Press, 1990.
- Dower, Nigel. *An Introduction to Global Citizenship*. Edinburgh: 2003.
- Easton, David. *A Framework for Political Analysis*. N. J.: Englewood cliffs, 1965.
- Eberwein, Wolf-Dieter, and Karl Kaiser. "Academic Research and Foreign Policy Making." in Eberwein and Kaiser ed. *Germany's New Foreign Policy: Decision-Making in an Interdependent World*, Basingstoke:Palgrave Press, 2001.
- Garrity, Patrick J.. "Old Europe, New Europe", The Claremont Institution, February 19. 2003.
- Goldstein, Joshua S. *International Relation*. 7<sup>th</sup> ed. Longman: 2005.
- Green, Simon, Dan Hough, Alister Miskimmon and Graham Timmins. *The Politics of the New Germany*, NY: Routledge, 2008.
- Habermas, J. *The New Conservatism: Cultural Criticism and the Historians' Debate*, Cambridge, Ma: MIT Press, 1989, pp. 227.
- Hacke, Christian. "The Foreign Policy of the Schroeder/Fischer Administration in Historical perspective" *American Foreign Policy Interests*, National Committee on American Foreign Policy, 2005. pp.284-294.
- Hacke, Christian. "Germany's Foreign Policy under Angela Merkel", AICGS Advisor, August 8, 2008, <http://www.aicgs.org/documents/advisor/hacke.vuln0808.pdf>
- Halbwachs, Maurice. *On collective memory*, translated by Lewis A. Coser, Chicago : University of Chicago Press, 1992.
- Hancock, M. Donald and Krisch, Henry. *Politics in Germany*, Washington: CQPress, 2009.
- Harnisch, Sebastin. "Change and Community in Post-Unification German Foreign Policy", *New Europe, New Germany, Old Foreign Policy?* 2002, pp.38-51.
- Hill, Christopher and William Wallace. *The Actors in Europe's Foreign Policy*. Routledge, 1996.
- Holsti, K. J. *International Politics: A Framework for Analysis*. N.J.: Prentice-Hall, 1983.
- Hough, Dan and Emil Kirchner. "Germany at 60: Stability and Success, Problems and Challenges", *German Politic*, 19:1, pp.1-8.
- Hugo Müller-Vogg and Angela Merkel, *Angela Merkel: Mein Weg-- Ein Gespräch mit Hugo Müller-Vogg* , Germany: Hoffmann und Campe, 2005. pp. 206-207.
- Hyde-Price, Adrian. *Germany and European Order: Enlarging NATO and the EU*,

- Manchester: Manchester University Press.
- Janes, Jackson and Szabo, Stephen. "Angela Merkel's Germany", *Current History*, March 2007, pp. 106-111.
- Kaiser, Karl und Krause, Joachim (Hrsg. ), *Deutschlands neue Außenpolitik, Band 3: Interessen und Strategien*, München 1996.
- Katzenstein, Peter J. ed. *Tamed power: Germany in Europe*, NY: Cornell University, 1997.
- Keohane, Robert. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder, CO: Westview Press, 1989.
- Kegley Jr., Charles W. and Eugene R. Wittkopf . *World Politics: Trend and Transformation*. Boston: Bedford/St.Martin, 2001.
- Langenbacher, Eric. "Still the Unmasterable past? The Impact of History and Memory in the Federal Republic of Germany", *German Politics*, 19: 1, 2010, pp. 24-40.
- Mauß, Hans W. "Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland – Verzehn Thesen fuer eine neue deutsche Aussenpolitik", in *Europa-Archiv*, 10/1992.
- Mauß, Hans W.. "Germany and Japan: The New Civilian Power", *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 5, Winter, 1990, pp. 91-106.
- Mauß, Hans W.. "Die Deutsche Außenpolitik am Ende der Ära Kohl", in Erich Reiter, Hrsg., *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik*, 1999, pp. 274-295.
- Mauß, Hans W.. "Germany and the Art of Coalition Building", *European Integration*, Vol. 30, No. 1, March 2008, pp. 131-152.
- Mitchell, R. Judson. "Germany Foreign Policy after Kohl", *Mediterranean Quarterly*. Spring 1999. pp.80-96.
- Moravcsik, Andrew "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics" *International Organization*. Vol.51, No.4, Autumn 1997, pp.516-524.
- Morgenthau, Hans J. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 2<sup>nd</sup> ed. New York: Knopf: 1954.
- Mueller-Haerlin, Bernhard. "Angela Merkel's Foreign Policy" *Contemporary Review*, Vol. 289, No. 1684., Spring 2007, pp.1-10.
- Nelson, Daniel, "Germany and the Balance between Threats and Capacities in Europe", *International Politics* 34/ 1, 1997, pp.63-78.
- North, Robert C. *War, Peace, Survival: Global Politics and Conceptual Synthesis*, Westview: 1990.
- Oppermann, K. and Viehrig, H.. "The Public Salience of Foreign and Security Policy

- in Britain, Germany and France”, *West European Politics*, Vol. 32, No.5, September 2009, pp.925-942.
- Paterson, William E. 'Helmut Kohl, "The Vision Thing" and Escaping the Semi-Sovereignty Trap', in Clay Clements and William E. Paterson ed. *The Kohl chancellorship*, UK: Frank Cass, 1998.
- Rosencrance, Richard. *The Rise of the Trading State: Conquest and Commerce in the Modern World*, New York: Basic Books, 1986.
- Russett, Bruce, Harvey Starr, and David Kinsella. *World Politics: The Menu for Choice*, 7<sup>th</sup> ed. Canada: Wadsworth, 2004.
- Schmitt, Siegmund, Hellmann, Gunter und Wolf, Reinhard., *Handbuch zur Deutsche Außenpolitik*, Wiesbaden, Germany: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.
- Schneider, Heinrich, Mathias Jopp, and Uwe Schmalz ed., *Eine neue deutsche Europapolitik?: Rahmenbedingungen- Problemfelder- Optionen*, Bonn: Europa Union Verlag, 2002.
- Schöllgen, Gregor, "Die deutsche Außenpolitik in der Ära Schröder., in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 32-33, 2005.
- Singer, J. David. "The Level-of-Analysis Problem in International Relations" *World Politics*. 14(1), 1961. pp.77-92.
- Solsten, Eric ed.. *Germany: A Country Study*, Washington: Federal Research Division, Library of Congress, 1996.
- Sperling, James. "The Foreign Policy of the Berlin Republic: The Very Model of a Post-Modern major Power? A Review Essay" *German Politics*, Vol.12, No.3 December 2003. pp.1-34.
- Streichert, Christine. "Deutschland als Zivilmacht“, *Trier Arbeitspapier zur Internationalen Politik*, Nr. 11, November, 2005.
- Thompson, Mark R. and Lennartz, Ludmilla. "The Making of Chancellor Merkel", *German Politics*, 15:1, pp. 99-110.
- Waltz, Kenneth. *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. Rev. ed. Columbia, 2001.
- Wendt, Alexander. "Collective Identity Formation and the International State" *American Political Science Review*. Vol. 88, No.2. 1994. pp.384-396.
- Wendt, Alexander. "Constructing International Politics" *International Security*. Vol. 20, 1995. pp.71-81.
- Wendt, Alexander. "Anarchy is what state make of it: The Social Construction of

Power Politics” *International Organization*. Vol. 46, No. 2. Spring 1992. pp.391-425.

Wilson, Woodrow. *The Fourteen Points*, Wilson’s Address to Congress, January 8, 1918.

Wittlinger, Ruth and Martin Larose, “No Future for Germany’s Past? Collective Memory and German Foreign Policy” *German Politics*. Vol. 16, No. 4, December 2007. pp.481-495.

Wittlinger, Ruth. “The Merkel Government’s Politics of the Past”, *German politics and society*, Issue 89, Vol. 26, No. 4, 2008. pp. 9-27.

Wolff, Stefan. “Germany’s New Muscle”, *Foreign Policy*, 1. Jan. 2004, pp.90-91.



## 二、中文資料

王樂曾，〈德國紅綠聯盟政府外交政策初探〉，《德國研究》，1999年，第4期，第14卷。

任德厚，《政治學》，台北：任德厚，民國92年。

朵莉絲·施洛德－科普夫（Doris Schröder-Köpf）編。《總理住在游泳池－27位德國文化菁英看德國政治》，賴雅靜、陳慧芬譯。台北：玉山社，2003年4月。

吳東野，《「德國問題」：與歐洲強權戰略安全關係》，台北：五南，民國83年。

佛里曼（Thomas L. Friedman）著。《了解全球化：凌志汽車與橄欖樹》，蔡繼光等人譯。台北：聯經，2000年。

周惠民，〈德國政治史論述中的幾個爭議及修正〉，《國立政治大學歷史學報》，第26期，2006年11月，頁233-258。

松翰默（Kurt Sontheimer）、布雷克（Wilhelm Bleek），《德國政府與政治》，張安藍譯。台北：五南，民國88年。

柏森（Frederick S. Person）、羅契斯特（J. Martin Rochester）。《國際關係》，胡祖慶譯。台北：五南，民國91年。

施洛德（Gerhard Schröder）。《抉擇：我的政治生涯－施羅德回憶錄》（*Entscheidungen: Mein Leben in der Politik*），徐靜華、李越譯。南京：譯林，2007年。

約瑟夫·奈伊（Joseph S. Nye, Jr.）著，吳家恆、方祖芳譯，《柔性權力》，台北：遠流，2006。

張亞中編，《國際關係總論》，台北：揚智，2003年。

張亞中，《全球化與兩岸統合》，台北：聯經，2003年。

陳美菊，〈全球金融危機之成因、影響及因應〉，《經濟研究》，台北市：經建會，第9期，民國98年，頁261-296。

- 郭秋慶，《歐洲國家的外交與安全政策》，台北：台灣國際研究協會，2006年。
- 連玉如，《「新德國問題」探索》，北京：北京大學出版社，2003年。
- 連玉如，〈德國默克爾政府的外交與歐洲政策辨析〉，《德國研究》，第1期，第21卷，2006年，頁15-20。
- 萊蒙德·謝德曼編，《德國政治概況》，上海：學林出版社，1999年。
- 葉陽明，《德國政治文化之發展》，台北：五南，2009年。
- 劉立群，〈德國外交的得與失——盤點2007年〉，《德國研究》，第一期，第23卷，2008年。
- 熊煒，《統一以後的德國外交政策》，北京：世界知識，2008年。
- 熊煒，〈論德國外交與安全政策中的角色衝突〉，《德國研究》，第4期，第19卷，2004年。
- 顧俊禮，《德國政府與政治》，台北：揚智，2001年。



### 三、網路資料

Bundesministerium der Verteidigung 德國國防部網站：<http://www.bmvg.de>

Bundeszentrale für politische Bildung 聯邦市民教育局：<http://www.bpb.de/>

Christlich Demokratische Union Deutschlands 基督教民主聯盟官方網站：  
<http://www.cdu.de/>

Die Zeit 週報：<http://www.zeit.de>

Frankfurt Allgemeine Zeitung 法蘭克福匯報：<http://www.faz.net/s/homepage.html>

Germany 2007 – Presidency of the European Union 德國擔任歐盟輪值主席國官方  
網站：<http://www.eu2007.de>

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 德國基本法：  
<http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>

Internationale Politik 《國際政治》期刊：<http://www.internationalepolitik.de>

Infratest dimap 德國民調機構《迪麥普》：<http://www.infratest-dimap.de/>

Newsweek 美國新聞周刊：<http://www.newsweek.com>

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 聯邦新聞與資訊局：  
<http://archiv.bundesregierung.de/index.jsp>

Sozialdemokratische Partei Deutschlands 社會民主黨官方網站：  
<http://www.spd.de/start/portal/start.html>

## 附錄：

### 附錄一、1950 年代以來德國經濟發展趨勢

#### 8 Wirtschaftliche Entwicklung seit 1950

Jahr 1)	Bruttoinlandsprodukt	Bruttonationaleinkommen	Volkseinkommen	Bruttoinlandsprodukt	
				je Einwohner	je Erwerbstätigen
	Mrd. EUR			EUR	
1950 ....	49,7	50,4	40,1	1 059	2 539
1955 ....	91,9	92,3	72,7	1 868	4 084
1960 ....	154,8	154,9	122,8	2 792	5 938
1965 ....	234,8	234,3	183,3	4 005	8 774
1970 ....	360,6	361,6	282,1	5 945	13 562
1975 ....	551,0	552,0	430,5	8 912	20 992
1980 ....	788,5	790,0	609,3	12 808	28 757
1985 ....	984,4	990,7	762,4	16 132	35 657
1990 ....	1 306,7	1 317,9	1 017,9	20 658	42 970
1995 ....	1 848,5	1 834,8	1 397,2	22 636	49 160
1996 ....	1 876,2	1 866,3	1 417,7	22 909	50 034
1997 ....	1 915,6	1 901,7	1 438,6	23 346	51 133
1998 ....	1 965,4	1 945,0	1 466,1	23 960	51 842
1999 ....	2 012,0	1 990,5	1 487,3	24 511	52 363
2000 ....	2 062,5	2 043,2	1 524,4	25 095	52 690
2001 ....	2 113,2	2 092,2	1 560,9	25 664	53 748
2002 ....	2 143,2	2 116,6	1 576,1	25 984	54 818
2003 ....	2 163,8	2 148,7	1 599,6	26 222	55 875
2004 ....	2 210,9	2 232,1	1 672,3	26 798	56 865
2005 ....	2 242,2	2 268,8	1 694,7	27 190	57 737
2006 ....	2 326,5	2 374,8	1 779,1	28 246	59 539
2007 ....	2 432,4	2 475,2	1 837,8	29 569	61 233
2008 ....	2 481,2	2 520,9	1 871,0	30 214	61 605
2009 ....	2 397,1	2 430,9	1 791,8	29 278	59 524

1) 1950 und 1955 früheres Bundesgebiet ohne Saarland und Berlin (West), 1960 bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland; die Ergebnisse vor 1970 unterscheiden sich konzeptionell und definitorisch von den Ergebnissen ab 1970.

資料來源：德國聯邦統計局 Statistisches Bundesamt Deutschland, *Deutsche Wirtschaft*, 2. Quartal, 2010.

(表格內容由左而右為，*Bruttoinlandsprodukt*：國內生產毛額，GDP；*Bruttonationaleinkommen*：國民生產毛額，GNP；*Volkseinkommen*：國民所得；*Bruttoinlandsprodukt je Einwohner*：平均每人國內生產毛額；*Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen*：平均每勞動力國內生產毛額)

## 附錄二、1998~2009 德國外交大事紀

1998	
1998.10.27	社民黨與綠黨組成「紅綠聯盟」( <i>Rot-grüne Koalition</i> ) 執政。施洛德當選德國聯邦總理、費雪出任德國外交部長暨副總理。
1999	
1999 上半年	德國擔任歐盟部長理事會輪值主席、西歐聯盟主席。
1999, 3 月	歐盟首腦理事會議決 2000 議程 ( <i>Agenda 2000</i> ) 的會費數額。
1999.03.26	北大西洋公約組織空襲南斯拉夫，德國自 1945 年以來首次派遣德軍至外。
1999.06.03-04	歐洲理事會推舉索拉納 ( <i>Javier Solanas</i> ) 為歐盟共同安全與外交政策高級代表。
1999.06.10	東南歐外長會議通過《東南歐穩定條約》( <i>Stability Pact for South Eastern Europe, Stabilitätspakt für Südosteuropa</i> )。
	聯合國安理會針對科索沃問題通過 1244 號決議：南斯拉夫聯盟共和國從科索沃撤軍，由聯合國在科索沃建立一臨時行政當局，以維持當地秩序。
1999.06.29	聯邦總理府首長洪巴赫 ( <i>Bodo Hombach, SPD</i> ) 被提名為歐盟《東南歐穩定條約》特別協調人。
2000	
2000.12.07-11	歐盟首腦理事會於法國尼斯舉行：針對歐盟機構改革問題召開會議，以推動歐盟東擴。
2001	
2001.6 月	歐盟首腦理事會於瑞典哥特堡召開：討論打擊恐怖主義、衝突預防與管理、不擴散事宜，並強調歐盟東擴已不可逆。
2001.09.11	美國世界貿易中心受恐怖分子攻擊。
2001.09.12	施洛德表達對美國無條件的支持 ( <i>uneingeschränkte Solidarität</i> )。
2001.10 月	以美國為首之盟軍攻打阿富汗。
2001.11.16	德國聯邦眾議院同意參與美國對阿富汗塔利班政權的「持久自由行動」( <i>Enduring Freedom</i> )。
2001.11.27-12.05	於德國彼得斯堡會議：通過「波昂協定」( <i>Bonn Agreement</i> )，針對阿富汗戰後重建做出臨時安排。
2001.12.14-15	歐盟首腦理事會拉肯會議決定歐盟的未來，為歐盟重大改革鋪路並成立大會籌備歐洲憲法。季斯卡 ( <i>Valéry Giscard d'Estaing</i> ) 被指派為大會主席。
2001.12.22	德國聯邦眾議院同意派遣德國武裝力量至阿富汗。

2002	
2002.01.01	歐元流通。
2002.02.28- 2003.07.10	歐盟制憲。
2002, 4 月	德國成立國際和平調度中心 ( <i>Zentrum für internationale Friedeneinsätze, ZIF</i> )。
2002, 6 月	歐盟首腦理事會宣告打擊恐怖主義。 G8 宣告全球性的共同合作, 以防制大規模毀滅性武器、物質擴散。
2002.07.01	《國際刑事法庭條約》生效。
2002.09.07	施洛德與法國總統席哈克一致表示: 反對美國對伊拉克單獨採取軍事行動。
2002.09.22	德國聯邦選舉: 施洛德連任總理
2002.10.22	費雪連任外交部長與副總理。
2002, 11 月	共同安全暨防衛政策部長會議。
2002.11.13	伊拉克宣布接受 1441 號決議案, 之後聯合國武檢人員重返伊拉克進行檢查。
2002.12.02	二次彼得斯堡會議: 針對阿富汗戰後重建、自由與穩定做出討論與安排。
2002.12.12- 13	歐盟首腦理事會哥本哈根會議同意讓十申請國 (塞普勒斯、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉托維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭、斯洛伐克、斯洛維尼亞) 於 2004 年 5 月 1 日加入歐盟, 保加利亞與羅馬尼亞則訂於 2007 年加入。
2003	
2003.01.14	席哈克與施洛德會晤, 表示希望透過政治途徑解決伊拉克問題。 施洛德進一步聲明: 德國在任何情況下都不會參與對伊拉克的軍事干預。
2003.01.22	《愛麗舍條約》( <i>Treaty of Elysée</i> ) 簽訂 40 周年。
2003.03.20	伊拉克戰爭始。
2003.06.23	荷蘭外長霍普 (Jaap de Hoop) 當選北大西洋公約組織秘書長。
2004	
2004.03.11	馬德里遭受恐怖攻擊。
2004.03.25- 26	歐盟首腦理事會決議採取措施對抗恐怖主義。
2004.03.29	北大西洋公約組織東擴。
2004.03.31- 04.01	第三次國際阿富汗重建會議。
2004.05.01	塞普勒斯、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉托維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭、斯洛伐克、斯洛維尼亞 10 國加入歐盟。

2004.06.10-13	歐洲議會第 6 屆直選，在 626 個席位中，歐洲人民黨（EPP-ED）獲 262 席，歐洲社會主義黨（PES）獲 199 席，歐洲自由民主改革黨（ELDR）獲 83 席，綠黨（EG- EFA）獲 41 席，歐洲左派聯盟（EUL-NGL）獲 39 席，歐洲國家聯盟（UEN）獲 27 席，歐洲民主多樣黨（EDD）獲 15 席，無所屬的（Non- affiliated）右派聯盟獲 28 席，無所屬的其他候選人獲 38 席。
2004.06.18	歐盟 25 國首腦理事會於比利時比魯塞爾舉行，並於 18 日通過歐盟的第一部憲法條約草案。
2004.11	小布希擊敗民主黨候選人凱利，成功連任美國總統
2005	
2005.01.27	奧許維茲集中營解放 60 周年紀念日。
2005.01.30	伊拉克大選舉行，伊拉克團結聯盟獲得過半席次。
2005.02.20	西班牙公投支持《歐盟憲法條約》。
2005.02.24	布希赴歐展開訪問，期間會見法國總統希拉克、德國聯邦總理施洛德、俄羅斯總統普亭，希望修補美歐關係，並爭取歐洲地區對美國外交政策的支持。
2005.05.06	英國工黨在大選中以絕對多數營的選舉，工黨領袖布萊爾成為英國歷史上第一位三連任的首相。
2005.05.10	俄羅斯－歐盟高峰會在莫斯科舉行。
2005.05.22	社民黨在北萊茵·威斯特法倫州（Nordrhein-Westfalen）議會選舉中慘敗，使施洛德政府執政能力受到極大限縮。 施洛德當晚宣布將明年 9 月的大選提前至今秋進行。
2005.05.29	法國公投以 54.87% 的反對票否決《歐盟憲法條約》。
2005.06.01	荷蘭在全民公決中以壓倒性票數否決《歐盟憲法條約》。成為繼法國之後第二個拒絕批准該條約的歐盟成員國，使英國、葡萄牙、丹麥、瑞典、波蘭等國相繼表示將推遲批准《歐盟憲法條約》的日程。
2005.06.11	G8 財長會議在倫敦達成協議，決定取消 18 個重債窮國共 400 億美元債務。
2005.06.16-17	歐盟首腦會議決定延長《歐盟憲法條約》的批准期限，並允許各成員國自行決定是否繼續推動該條約的批准程序，但最終未能就歐盟 2007－2013 年的中期財政預算方案達成共識。
2005.07.07-08	G8 高峰會在英國舉行，會中承諾增加對非洲援助，並通過遏制全球氣候暖化行動計劃。
2005.7 月	日本、德國、巴西和印度組成的「四國聯盟」（G-4 Nations）向第 59 屆聯合國大會提交安理會擴大決議案。
2005.8 月	伊朗核子問題加劇。
2005.09.18	德國提前舉行第 16 屆聯邦眾議院選舉，執政的紅綠聯盟與聯盟黨（基民盟與基社盟）均未能在新一屆聯邦眾議院中獲得過半的席

	次。
2005.10.04	歐盟外長會議就土耳其入盟問題達成共識，隨後土耳其加入歐盟談判正式開始。
2005.10.10	德國聯盟黨和社民黨經過長時間談判後，同意由梅克爾出任下屆德國政府總理。
2005.11.11	由梅克爾領導的德國聯盟黨和施洛德領導的社民黨正式就組建大聯合政府達成協議。
2005.11.18	梅克爾當選下一任德國聯邦總理。
2005.12.15-17	歐盟首腦會議在布魯塞爾展開，最後就歐盟 2007 年—2013 年中期預算方案達成協議。
2006	
2006.02.04	國際原子能機構理事會決議把伊朗核問題報告交給聯合國安理會，伊朗隨後宣布中止在核問題上的一切自願合作措施。
2006.05.15	歐盟外長會議提出解決伊朗核子問題的相關方案，但隨後被伊朗否決。
2006.05.17	歐洲議會通過 2004—2013 年中期預算方案。
2006.05.28	歐盟外長非正式特別會議決議，歐盟最遲應在 2009 年就其未來的法律基礎做出規劃。 此外，德國應在其擔任歐盟輪值主席國期間，即 2007 年 6 月就推動《歐盟憲法條約》提出具體建議。
2006.06.21	歐盟—美國首腦會議在維也納舉行，會中以經濟議題為討論主軸，並就加強能源合作達成共識。
2006.07.05	朝鮮進行導彈試射。
2006.07.13	布希夫婦於參加俄國舉辦的 G8 高峰會前，於德國與梅克爾進行會晤，討論伊朗核武問題及中東升高的緊張情勢
2006.07.16	G8 高峰會在俄羅斯聖彼得堡開幕，針對能源、安全、健康及教育問題進行討論。
2006.07.21	伊朗總統艾瑪丹加（Ahmadinejad）致函梅克爾，信中未提核子相關計畫。
2006.07.31	聯合國安理會通過 1696 號決議，要求伊朗於 8 月 31 日前暫停所有與鈾濃縮相關的活動，並呼籲伊朗與國際原子能機構展開合作。
2006.08.21	梅克爾表達承擔東歐地區和平責任的意願。
2006.09.23	德、俄、法三國領袖會面，以加強俄國與歐盟的聯繫。
2006.10.13	第 61 屆聯合國大會決議，任命潘基文擔任第 8 任聯合國秘書長，期限自 2007 年 1 月 1 日至 2011 年 12 月 31 日。
2006.11.28-29	北大西洋公約組織首腦會議在拉脫維亞首都里加（Riga）舉行。會中通過《里加峰會聲明》、北約未來轉型戰略等文件，並宣布北約快速反應部隊已組建完成。

2006.12.23	聯合國安理會決議對伊朗實行一系列與其核計劃和彈道導彈有關的禁運、資產凍結等制裁措施。
2007	
2007.01.01	德國擔任 G8 高峰會及歐盟理事會輪值主席。 歐盟第六次擴大：羅馬尼亞和保加利亞正式加入歐盟。使歐盟擁有 27 個會員國，總人口數超過 4.8 億。
2007.01.10	美國總統布希宣布調整對伊政策：將向伊拉克增派 2.15 萬名軍人，並要求伊拉克政府盡快承擔更多責任。
2007.01.24-28	世界經濟論壇年會在瑞士達沃斯舉行，主要議題包括經濟全球化、杜哈回合談判、全球氣候變遷及中東和平問題。
2007.02.09-11	俄羅斯總統普亭在第 43 屆慕尼黑安全政策會議中抨擊美國「近乎無節制」地在世界上濫用武力，並批評北約東擴威脅俄羅斯安全，強調俄羅斯決不接受美國領導的「單極世界」。
2007.03.08-09	歐盟春季首腦會議在布魯塞爾舉行。 本次會中討論主軸為氣候變遷、能源政策和推動「里斯本策略」。會中決議，歐盟承諾於 2020 年將其溫室氣體排放量在 1990 年基礎上至少減少 20%，並願和其他主要排放國一起將減排目標提高為 30%，並於 2020 年將歐盟可再生能源佔總能源比例應提升至 20%。
2007.03.24	聯合國安理會通過第 1747 號決議，決定擴大對伊朗核子問題的相關制裁，同時強調繼續尋求透過談判解決伊核問題。
2007.03.24-25	歐盟 27 國領導人齊聚柏林，慶祝歐盟成立 50 周年。 並於 25 日發表《柏林宣言》，表示要在 2009 年歐洲議會選舉前結束歐盟制憲危機，使歐盟建立在「新的共同基礎上」。
2007.04.10	美國總統布希簽署《北約自由統一法案》，透過法律支持北約東擴。
2007.05.06	人民運動聯盟主席薩科齊當選法國總統。
2007.05.10	英國首相布萊爾宣布辭去工黨領袖職務，並於 6 月 27 日正式卸任首相。
2007.06.06-08	G8 高峰會在德國召開，會中對氣候變遷問題達成妥協，同意「認真考慮」德國提出於 2050 年全球溫室氣體以 1990 年排放量為準調降 50% 的建議。
2007.06.21	歐盟首腦會議於布魯塞爾展開，討論《歐盟憲法條約》的替代方案。
2007.06.27	英國工黨新任領袖布朗接替布萊爾擔任英國首相。
2007.07.23	歐盟外交部長會議，討論可取代已經宣告失敗的《歐盟憲法條約》新版本內容。
2007.08.09	為因應次級房貸引發的信貸危機，美國聯準會向金融市場注入 240 億美元資金，以增加市場的流動性。
2007.10.19	歐盟非正式首腦會議在葡萄牙通過《里斯本條約》，取代遭否決的

	《歐盟憲法條約》。新約將於 12 月 13 日正式簽署，後交各成員國批准，並於 2009 年 1 月於各成員國批准後生效。
2007.12.21	捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、斯洛伐克、斯洛文尼亞和馬爾他 9 國正式加入申根區，使申根區含括範圍由 15 國擴大到 24 國。
2008	
2008.02.17	科索沃議會通過獨立宣言，宣布科索沃脫離塞爾維亞共和國成為一個「獨立主權國家」，德國對此表達支持。
2008.02.20	歐洲議會批准《里斯本條約》。
2008.03.02	統一俄羅斯黨的總統候選人梅德韋傑夫以 70.28% 得票率當選總統。
2008.03.03	聯合國安理會通過第 1803 號決議，決定進一步擴大對伊朗核計劃的制裁。
2008.04.02-04	北約首腦會議開幕，與會各國領袖討論北約擴大和阿富汗問題，並正式邀請克羅埃西亞和阿爾巴尼亞加入北約。
2008.05.07	梅德韋傑夫宣誓就任俄羅斯總統，並提名普亭為總理。
2008.06.19	歐盟同意解除對古巴的外交制裁。
2008.07.07-09	G8 會議於日本舉行。
2008.07.08	北約成員國代表在布魯塞爾總部簽署阿爾巴尼亞和克羅埃西亞加入北約議定書。
2008.08.08	格魯吉亞軍隊向南奧塞梯發動攻擊，俄羅斯軍隊隨即反擊，並於 26 日宣布承認南奧塞梯和阿布哈茲獨立地位。
2008.08.20	波蘭與美國正式簽署《波美反導基地協議》。
2008.08.21	俄羅斯通報北約，將暫時停止與北約成員國的軍事合作行動。
2008.9 月	金融海嘯爆發： 7 日，美國聯邦政府宣布接管兩大住房抵押貸款機構：房利美和房地美。 15 日，美國第四大投資銀行雷曼兄弟公司宣布破產，美國第三大投資銀行美林公司被美國銀行收購。 16 日，美國政府接管了陷於破產邊緣的全球最大保險商美國國際集團。 25 日，美國最大的儲蓄銀行：華盛頓互惠銀行倒閉。
2008.10.03	布希簽署高達 7000 億美元金融援助方案。
2008.10.12	歐元區 15 國領袖通過行動計劃，同意各成員國為銀行再融資提供擔保並入股銀行，以緩解銀行等金融機構因為流動性短缺而面臨的融資困難，共同應對金融危機。 <a href="http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2008-1">http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2008-1</a>

	0/13/content_10186296.htm
2008.11.04	歐巴馬 (Barack Hussein Obama) 當選美國第 44 屆總統。
2008.11.14-15	為共同解決全球經融危機，恢復經濟增長，20 國集團領導人於華盛頓舉辦金融市場和世界經濟高峰會 (G-20 Leaders Summit on Financial Markets and the World Economy)
2008.12.12	歐盟高峰會就歐盟委員會提出的經濟刺激計劃、氣候變遷和能源政策進行討論，並對《里斯本條約》進行磋商，最後達成共識。
2009	
2009.01.20	美國總統歐巴馬宣誓就職。
2009.01.28	世界經濟論壇於瑞士展開，討論主題為「建構危機後的世界」。
2009.02.27	歐巴馬宣布，美國將在未來 18 個月內從伊拉克撤離大部分軍隊，結束在伊拉克的作戰任務。
2009.03.17	法國決定重返北約軍事統合機制，結束 1966 年以來僅保有政治成員身分而與北約形成半脫離的關係。
2009.03.27	歐巴馬宣布對阿富汗和巴基斯坦的新戰略。
2009.04.01	阿爾巴尼亞和克羅埃西亞加入北大西洋公約組織，使北約勢力擴大到西巴爾幹地區，增為 28 個成員國。
2009.04.02	第 2 次 20 國集團領導人金融市場和世界經濟高峰會於倫敦舉行。
2009.04.03-04	北約領袖高峰會展開，聚焦討論北約對阿富汗戰略及北約與俄羅斯關係。
2009.05.06	俄羅斯驅逐 2 名北約駐莫斯科外交官，雙方關係惡化。
2009.07.08-10	G8 領袖會議展開，就世界經濟、核不擴散、反恐以及阿富汗、伊朗和中東問題等議題進行磋商。
2009.09.25	第 3 次 20 國集團領導人金融市場和世界經濟高峰會於匹茲堡舉行。
2009.10.28	梅克爾連任德國聯邦總理，宣誓就職

作者智表，資料來源：

顏如汶，《歐盟共同外交政策研究：英法德對第二次美伊戰爭立場之比較》，東吳大學，民國 93 年，頁 141-148。

新華網：<http://big5.xinhuanet.com>