

德国智库动态

四川外国语大学德国研究中心

第 17 期 2016 年 7 月 28 日

本期主要内容

- ✚ 欧盟外交和安全政策全球战略
- ✚ 土耳其政变企图事件后的政治局势分析
- ✚ 威慑还是对话——俄罗斯对北约华沙峰会的看法

《欧盟外交和安全政策全球战略》

英国做出退出欧盟的全民公决后仅数天，欧盟国家及政府首脑就接受了《欧盟外交和安全政策全球战略》(Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU)，这份文件是一年前委派共同外交和安全政策(GASP)高级代表费代丽卡·莫盖里尼(Federica Mogherini)拟定的。该文件看起来无异于一份呼吁人们在共同外交和安全政策上取得更多一致的意向书，其中描述了以“弹性”(Resilienz)概念为核心的外交政策的总体方向，其所表达的主张让人初看起来觉得具有很强的防御性。从中可得出的结论是，跨大西洋安全关系，尤其是欧盟与北约的关系，重新占据上风。

欧盟于当地时间2016年6月28日公布了新的《欧盟外交和安全政策全球战略》，这也表示欧盟接受其作为未来欧洲共同外交和安全政策的新取向。由意大利国际事务研究所代理所长娜塔莉·拓茨(Nathalie Tocci)带领的文件起草团队宣称，建立“弹性机制”是欧盟全球战略的上层目标，所谓弹性机制是指，提升欧盟面对内部和外部威胁的抵抗能力。这项不具有法律约束力的文件接替了2003年发布的《欧洲安全战略》(Europäische Sicherheitsstrategie)。在一般的语言使用中，人们对“战略”一词的理解是，有计划的追求某一确定目标，或有计划的实现某一较长远的利益。其具有三个特征：有清晰定义的目标设置、明确的(较长期的)时间跨度、有计划的实施步骤。而目前递交的这份新《战略》几乎没有一项能够满足。从文件中可以读出，欧盟将致力于和平、安全、富裕、民主以及有章可循的世界秩序。文件中提出了欧盟对外行动的五个优先项，它们并不太出乎人们的预料：首先，共同外交和安全政策应改善欧盟的安全状况。具体来说，应制定对抗恐怖主义、混合威胁、气候变化以及能源供应威胁的应对措施。除了提高防御能力，欧盟还应加强其在网络安全领域的应对能力，并增加战略性对话；其次，共同外交和安全政策应致力于加强东部和南部邻国的抵抗能力，稳定该地区脆弱的国家结构。第三，应制定出一个“建立在广泛、深远、持续的区域和国际合作之上”的“全面的欧盟冲突与危机处理机制”；第四，欧盟在一体化进程中发挥了维护和平的作用，其应利用自己在这方面的经验帮助建立全球范围内的

区域秩序。第五，欧盟应在共同外交和安全政策框架内，以国际法为基础，推动全球政治秩序的改革，以期维护人权的权威性，并让可持续发展和持续畅通地获取全球公共财富的原则得到保证。

欧盟借助《全球战略》来应对发生在大欧洲区域内政治气候中的根本性改变，这些改变包括：周边区域不断发生的国家分裂的情况；国际恐怖主义的蔓延；俄罗斯在东欧所展现出的愈加强烈的侵略性；以及由此导致的波兰和巴尔干国家不断增加的担忧，其认为战争中所采用的“混合”作战措施可能造成欧洲社会的不稳定。混合威胁的特点在于，国家和非国家行为体通过胁迫与渗透，传统与非传统的方式实施威胁，而这些威胁并没有超越公开宣战的界限。与这些趋势同时存在的问题是，从欧盟内部来看，其本身是否还适合作为一个共同的政治行为体，让人怀疑。此外还有，英国退出欧盟后，很有可能不会再参与欧盟为物资获取和军备发展而实施的共同行动中，于是，这就产生了一个问题，欧盟究竟如何才能设法在欧洲及其周边区域具有抵抗力。

欧盟战略及对“弹性”概念的批评

《全球战略》对上述挑战所做的回应有许多模棱两可和不清楚之处。据德国联邦安全政策学院（Bundesakademie für Sicherheitspolitik）的米夏埃尔·哈尼什（Michael Hanisch）解释，文件中占据中心地位的分析性概念“弹性”（在文中提到 34 次）是指“抵抗和恢复能力”，以及在灾难和其它危急情况发生时“抵御危机的能力”。在安全研究中，这个概念既用来描述对遭受的损害做出反应并将之克服的能力，也用来描述对灾难的持续应对能力。《全球战略》对欧盟成员国及其邻国的“弹性”能力提出了很高的要求。在文件中，弹性被用作一个广泛的概念，包括“所有个体和整个社会”在内。根据文件的解释，一个弹性社会是民主的，其建立在对制度的信任和可持续发展的基础之上。一个弹性的联盟表现为在欧盟的邻国中发挥维稳作用的能力，以及改革现存的全球治理秩序和结构，使之能够为全球提供财富的能力。此外，安全研究所理解的弹性既指防御攻击以及抵抗和修复损害的能力；也指建立相应机制，防止这类攻击和损害发生的能力。按照《全球策略》的说法，为了达到这样的状态，需要一个将所有利益相关者都纳入进来的全面的行动途径。

这一概念包含的及其宽泛的思想启端不无问题。因此，米夏埃尔·哈尼什不无道理地提出疑问：“如果所有事物和所有人都要具有弹性，那么这个概念的附加价值在哪里？”人们难以确定这个概念的作用范围，也难以从中得出明确的行动指南。约亨·施泰因希尔博（Jochen Steinhilber）将“弹性行动范式”视为一种“催人振作的空泛祷文”，其有可能“变成一个导致思想启端转变的相反的计划”。希南·于尔根（Sinan Ülgen）认为这个概念至少还有可能在促进第三方国家的稳定或民主这一矛盾问题上给出解决办法。在他看来，弹性概念的主导思想是向前跳跃，是要摆脱欧盟的转型问题。然而，在创造稳定局势之外，欧盟究竟要谋求怎样的战略利益？目标（政治稳定）和利益（如能源安全）这两个概念常常被搞混！欧洲理事会已委派共同外交和安全政策高级代表、欧盟委员会以及欧盟理事会“继续推进工作”。如果不先将欧盟的利益诉求确定出来，那么让现有的约 30 项对外行动次级战略全都以弹性概念为标准，将是一件不易完成的任务。

概念的模糊性

在《全球战略》中还出现了其它一系列概念，它们由于定义不明确而增加了欧洲共同外交和安全政策（GASP）以及欧盟安全和防务政策（GSVP）的战略不确定性。例如，“坚持原则的实用主义”（principled pragmatism）这一概念，文件中没有给出详细的解释，而战略的实施正是要以这一概念为指导。欧盟被委以获取“战略自主”的任务。这就要求“防务合作”成为“常态”，然而如何在资源短缺，成员国之间无法达成战略统一，以及全体一致原则仍然适用的条件下达到这一远大目标，对此，文件中虽提出了两种实施措施，但它们很难让人信服。例如，莫盖里尼提出了“联网”法，此办法欲将所有政策领域包括进来，并将内部和外部安全政策联系起来。然而，这种情况下仍没有解决的问题是，应该在何种程序框架下对各成员国范围内的政治权限进行全面的干预。第二个在《安全战略》中提到的程序性建议是，充分利用《里斯本条约》中的所有可能性。其中包括在共同外交和安全政策框架内加强合作，以及在欧盟安全和防务政策框架内进行结构性合作。此外，文件中还提到了欧洲防务局在防务采购中的协调作用，其指出，应建立一个牢固的欧洲防务工业（Verteidigungsindustrie）。自从容克当选欧盟委员会主席后，欧盟就一直力争通过制定一系列促进军需工业科研工作的措

施而达到这一目标。然而同时，文件又指出，各成员国理应保持“自己在国防决策中的自主性”。

鉴于文件中的概念不明确以及政治目标过高这一双重特征，不由得产生一个问题：《全球战略》的利益指向和政治进取方向究竟是什么。如果不制定出一个获得全面认同的欧盟共同外交和安全政策，并建立一个以有效多数表决机制（qualifizierte Mehrheitsentscheidungen）为基础的防务联盟，那么对“战略自主”的要求将始终是一纸空文。早在 2005 - 2010 年间所起草的《海牙计划》（Haager Programm）就初步规划出一条很有希望达到这一目标的道路，该计划旨在加深各成员国在欧盟内务及司法政策上的合作。这样看来，起草一份概念模糊且目标不切实际的文件，目的何在？对文件的第二种看法以及对其形成的地缘政治环境的观察使另一种阐释成为可能：欧盟在欧洲安全架构中只是除北约、欧洲安全与合作组织（OSZE）和欧洲委员会（Europarat）之外的其中一个（远非唯一的）支柱，以至于不能将其称为最重要的主管机构。不难看出这种观点背后的假设是，未来欧盟在弹性应对能力方面的努力将集中在对民事危险的防御工作上，而对军事危险的防御工作将会在跨大西洋合作框架下，以及和北约的紧密合作中展开。

欧盟与北约新的关系定位

鉴于持续的战略不统一，以及人们坚信加强美国在欧洲安全政策制定上的参与力度势在必行这一事实，欧洲理事会（der Europäische Rat）在北约秘书长出席之下，于 6 月 28 日作出扩大北约与欧盟合作的决定。美国总统巴拉克·奥巴马在 7 月 8、9 两日举行的北约峰会之前，特地以特别会议的形式与欧盟委员会主席让-克洛德·容克（Jean-Claude Juncker）和欧洲理事会主席唐纳德·图斯克（Donald Tusk）进行会面。因此，北约华沙峰会上做出深化北约与欧盟合作的决定也就不足为奇了。双方的合作计划始于 2003 年的《柏林补充协议》（Berlin-Plus-Vereinbarung），这一协议的目标是加强欧盟在北约中的支柱作用。两个行为体做出了加快在某些特定领域的合作进程的决定，这些领域包括，对混合威胁和网络攻击的防御、第三方国家的军事演练以及海上安全。此外，双方还欲在情报合作、网络防御计划和具有弹性能力的关键基础设施的建设方面进行合作。

《全球战略》中很大一部分内容也贡献给了对跨大西洋关系以及北约对于欧洲意义的重新增长这两个问题的分析上。文中谈到“深化跨大西洋联系”（第四页），还谈到北约“对于多数欧盟成员国来说仍是最重要的框架组织”，以及成员国的国防规划和国防能力的发展应该与北约的各种计划“完全关联”起来。当前一些对《全球战略》的评论也指出欧盟内部改革和跨大西洋合作之间的联系。例如斯文·比斯科普（Sven Biscop）就认为加强欧盟内部的协调是从根本上与美国进行有益合作的先决条件。伊沃·达尔德（Ivo Daalder）鉴于英国脱欧事件说道，现在是进行跨大西洋合作的“关键时刻”（defining moment）。按照丹尼尔·基欧汉（Daniel Keohane）的说法，《全球战略》向人们指明，北约始终是欧洲防务与安全的主要依靠。

从上述所有分析可得出结论：在《全球战略》中被至于显著中心地位的“弹性”概念最终无非是隐晦地表达了“共同外交和安全政策”要彻底重新定位自己与北约的关系这一事实。“共同外交与安全政策”未来将不再被认为是跨大西洋安全合作中的一个有关欧洲的选项。于是，《欧盟全球战略》就被定位为军事防御，而“弹性”概念以一种醒目的方式表达了这种定位。然而，在同时写在文件中加强“共同外交和安全政策”与北约关联性的意图这一语境中，可以读出隐藏于中心概念背后的实际目的。从这个视角来看，“弹性”概念将很快失去其对于《全球战略》基本定位的决定性作用。取而代之，其不得被理解为是对北约与“共同外交与安全政策”重新分工的表达。因此，欧洲将比以往更加紧密地与北约联系在一起，并将自己真正的防御工作集中于该军事联盟中。借此，欧盟将重新确定“欧洲安全共同体”的发展方向：欧盟本身负责民事弹性反应能力的发展，而北约则将为欧洲的军事抵抗力创造上层建筑。

（本文译自德国科学与政治基金会2016年7月份评论文章，作者安妮格莱特·本迪克（Annegret Bendiek）。）

（http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/die_globale_strategie_fuer_die_aussen_und_sicherheitspolitik_der_eu.html）

土耳其政变企图事件后的政治局势分析

德国政治与科学基金会研究员君特·绍伊费尔特（Günter Seufert）分析了发生在土耳其的政变企图对该国政治体系的意义。他认为，这一事件中的大赢家是雷杰普·塔伊普·埃尔多安（Recep T. Erdogan）。他欲引入总统制的计划现在或将得以展开。

土耳其发生的未遂政变企图像一个耀眼的探照灯，照亮了该国当前的政治局势。我们可以看到，参与政变企图的将军和军官最多只占到军队的 10%。这表明，如今军队的统治层是站在政府这边的。他们有充分的理由这样做：一年前，在激烈对抗库尔德游击队组织——库尔德工人党（PKK）——的行动完成后，土耳其政府就对军队早已提出的种种要求作出了让步。数天前，埃尔多安才签署了一套法律，该法重新赋予军队将军在对抗国内库尔德工人党的战斗中以领导地位，并确保军队成员在发生滥用职权的情况时拥有刑事法律上的豁免权。一周前开始的土以邦交正常化、埃尔多安对普京的道歉以及该国与埃及和解的信号同样有关军队统治层。这表明土耳其开始向传统的凯末尔主义外交政策（主张模仿西方民主制度，拒绝伊斯兰教的意识形态——译注）回归，其主张不干涉近东其它国家的内政。

此外我们还可以看到，政变者的行动方式是拙劣的。他们明显是在极其紧迫的时间压力下实施的行动。虽然人们早就知道，土耳其政府列出了黑名单，计划在军队中进行大清洗，然而却没有想到政府会决定在八月举行的最高军事委员会会议之前就实施行动，在这次会议上将作出人事提拔的决定。很明显，政变者关心更多的是自救，而不是国家的政治远景。

政变为早已酝酿好的计划提供了实施理由

那么，这次事件对土耳其的政治体系有何意义？首先可以明确的是，土耳其的民主状况并不会在政变事件之后好于以前。政府将这次政变视为实施清洗运动的好机会，这不仅涉及军队，还涉及司法机构。目前已有近 3000 名法官和检察官被免除职务，约有 500 人被逮捕，逮捕浪潮还在继续。司法机构实施清洗的理

由是居伦运动，其被认为支持了政变，并在司法机构中实施反政府活动。政府并没有在证明被指控的法学家与政变分子的具体联系上下功夫。其更多是要利用这一局面来实施自己早已酝酿好的计划。几周前土耳其政府就向议会转递了一份法律草案，该草案将使政府得以控制最高上诉法院和最高行政法院的职位分配。土耳其左派自由主义法学家协会“Yargida Birlik”在政变企图发生前就警告，在追捕居伦运动支持者的过程中，其成员也会从司法机构中被排挤出去。现在政变企图将被用来使土耳其的司法界妥协。

政变企图中的第二个大赢家是政变的对象，雷杰普·塔伊普·埃尔多安。自从2013年发生加济公园抗议活动（Gezi-Protest）之后，埃尔多安就将所有反抗行为定性为针对其领导的政府的“政变企图”。在他的追随者看来，这次真正的政变企图证实了他的这一言辞，并且通过这一事件，其有可能获得社会支持，建立至今都未成功引入的总统制。

第三点可以肯定的是，土耳其今后不会再发生军事政变。因为在该国充满政变的历史发展中，警察的武装力量已发展到很高的水平，不会在与军队的冲突中被吓退。这次事件不得不让政变分子首次认识到，他们已无法控制媒体。最重要的是：以前还从未发生过民众阻挡政变分子坦克装甲车的情况。第四，在清真寺的引导下，民众中占据多数的宗教保守主义者首次接管了街道控制权，而以往只有左翼和库尔德少数派将之用于为发表言论的地方。在2013年的加济公园抗议活动中，埃尔多安曾威胁要动员其支持者参加战斗。而从今以后，他随时都可以动用这个手段了。埃尔多安的首席顾问泽雷夫·摩尔考克（Seref Malkoc）已经在呼吁放宽法律限制，以使“人民”的自我武装变得更加容易。

美国索要居伦参与政变的证据

然而，尽管这些大的改变是明显的，一些重要的细节仍然极不明了。首先，土耳其国防部长始终不能指出谁是政变头目。为此，政府暂时将空军司令阿金·约兹图尔克（Akın Öztürk）指认为政变指挥者，不仅如此，其还被“证实”是居伦运动网络的支持者。该网络的活动与政变指挥者的身份同样模糊不清。虽然现在已有6000人作为政变支持者被逮捕，但至今仍没有证据表明这些人是由这一网络组织起来的。而且始终没有证据解释，这个可疑的宗教网络如何能够在一个月

向奉行严格世俗化思想的军队中获得如此之大的影响力。此外：如果政府在政变爆发后的数小时内就已得知，政变实施者与居伦运动追随者有关，而且，如果其已列出名单，要清除这些人组建的武装力量的话，那么为什么政府及其秘密警察，还有军队统治层会对这次政变感到如此吃惊？政府报纸在数天之前就已报道称，当事者几个月来一直受到监听。因此，无法确定被列入清洗名单和作为观察对象的这些人是否真的是引发政变的人。土耳其新任总理比纳利·耶尔德勒姆（Binali Yildirim）要求美国引渡布道者居伦，其 30 年来一直旅居美国；而美国方面要求土耳其出示证据。这是查明事件真相的好机会。人们都急于想要知道军队和政府会在多大程度上亮出自己的底牌。

（本文译自德国科学与政治基金会 2016 年 7 月 18 日评论文章，作者君特·绍伊费尔特（Günter Seufert）。）

（<http://www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/nach-dem-putschversuch-in-d-er-tuerkei.html>）

威慑还是对话——俄罗斯对北约华沙峰会的看法

在俄罗斯看来，北约华沙峰会证实了，俄北双方关系的境况有多糟糕，以及这一西方联盟对俄罗斯的攻击性有多强。事实上，北约成员国通过在东部边界增加部队数量和军备设施的行动，已明显传递出对俄罗斯的攻击信号；而另一方面，加强对话的目标却很难实现。

对于克里姆林宫和俄罗斯总参谋部来说，目前的主要军事现实是：北约重新成为俄罗斯的头号敌人，其正在扩充军备，并欲让事件升级。卡内基莫斯科中心（Carnegie Moskau）主任德米特里·特列宁（Dmitri Trenin）切中要点：虽然冷战期间存在种种分歧，但还有对话和尊重；而现在的北约-俄罗斯理事会（NATO-Russland-Rat）只是一个调解对峙的工具。虽然双方都认识到北约-俄罗斯理事会或可促成更好的交流；然而，尽管华沙峰会一经结束双方就举行了会面，但对话是否真的能够改善关系还要看双方会采取哪些旨在建立信任的措施。

在华沙峰会上，德国和法国的代表强调了与俄罗斯进行对话的重要性，而波兰的代表却怀疑这是否是俄罗斯所关心的。然而，对话是必要的：俄罗斯和北约需要为和平共处以及避免军事事故而建立新的规则。在这一点上与冷战时期相反的是，目前缺少获得双方承认的规则、红线和制度。因为俄罗斯在与北约的关系中处于战略上的劣势地位，因此其愿意冒更大的风险。

然而，人们必须思考，俄罗斯统治层是否会利用自己与北约的对峙局面，从而让民众的注意力从乏善可陈的国家现代化建设中转移开来。因为俄罗斯统治层将北约描绘为敌人形象，因此其认为北约的每一个行动都是针对俄罗斯的，并从中得出带有军事目的的结论。另一方面，东部北约国家重燃担忧，原因是俄罗斯在与其直接接壤的邻国发动战争，而且人们本来就从未真正对俄罗斯表示过信任。

德国外交部长弗兰克-瓦尔特·施泰因迈尔（Frank-Walter Steinmeier）警告北约不要冒黩武主义的风险。借助这一言论，他更多地是要对其所在政党希望与俄罗斯在和平共处上达成一致的思想状态做出反应，而不是对俄罗斯政治现实的回应。俄罗斯或将通过这一方式成为明年德国大选的主题，因为这是为数不多的几个能够让该党与基民盟产生差异的问题之一。

在克里姆林宫看来，北约开始了真正的行动，而这给实施军事措施提供了借口；在俄罗斯，人们正在讨论继续在加里宁格勒和克里米亚部署导弹系统的问题。俄罗斯日报《生意人报》这样描述华沙峰会的主题词：“想要和平，那你就做好战争准备吧。”

(本文译自德国对外政策协会 2016 年 7 月 13 日评论文章，作者斯特凡·麦斯特 (Stefan Meister))

(<https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/weitere-publikationen/abschreckung-oder-dialog>)

《德国智库动态》由四川外国语大学德国研究中心根据德国各大权威智库的公开信息编译，每月 30 日出版。

地址：四川外国语大学德国研究中心，重庆市沙坪坝区烈士墓，邮编 400031

电话/传真：+86 23 6538 5696

电子邮件：dgyjzx@sisu.edu.cn

网址：dgyj.sisu.edu.cn