

德国与非洲安全合作的新动向及发展趋势

周瑾艳

内容提要 自2014年以来,随着德国外交政策的转型,德国对非安全政策正由被动应对向积极有所作为方向转变,但德国对于自身作为文明力量、欧洲国家的定位,以及德国国内对军事手段根深蒂固的克制文化并没有发生改变。因此,德国主要通过政治、外交与发展等手段,综合运用贸易协定、发展援助、人道主义援助、机制建设、警察培训、政治对话等政策工具,实现与非洲的安全合作;强调优先采用非军事手段,但不排除必要时采取军事行动。由此,德国逐渐形成了以发展合作与和平安全相结合、危机预防为主、多边主义优先、审慎使用军事部署为特征的综合性对非安全政策取向。从《德国对非洲政策指南》到《非洲马歇尔计划》,其中涵盖的内容充分体现了这一点。导致德国对非安全政策发生上述变化的原因在于:德国在国际舞台上影响力渐升,传统的对外安全合作理念与行为不符合其新的国家身份定位;非洲安全情势发生变化,国际社会与公众舆论对于德国更多地承担国际安全治理充满期待。未来,基于德国的“发展-安全”观,德非安全合作会进一步深化。

关键词 德非关系 安全合作 《德国对非洲政策指南》
《非洲马歇尔计划》 “发展-安全”观

作者简介 周瑾艳,中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员(北京 100007)。

受殖民遗痕影响,与法国和英国相比,德国对非洲大陆的影响力相对较小。历史上,德国曾在非洲拥有德属东非(今坦桑尼亚的坦噶尼喀、卢旺达、布隆迪)、德属西非(今喀麦隆和多哥)、德属西南非洲(今纳米比亚)等殖

民地，后因一战战败而从非洲殖民体系中退出。之后，德国基于两次世界大战历史罪责的自省，包括与非洲大陆在内的对外安全合作较为低调，甚至有时采取与北约在非军事行动相异的态度。^①但值得注意的是，自2014年以来，德国对外战略目标发生较大变化，“德国应该承担更多的国际责任”呼声渐强，由此德国在全球治理中愈加活跃。2017年1月，德国经济合作与发展部高调发布《新的非洲-欧洲关系：发展、安全和更美好的未来——非洲马歇尔计划》（以下简称《非洲马歇尔计划》）^②，明确提出德国对非政策需要范式转变。这表明德国将以更为积极的方式参与非洲的发展和安​​全事务。此外，德国还利用2017年担任二十国集团轮值主席国的机会，提出“与非洲有约”（Compact with Africa）新倡议^③，在议题设置上聚焦非洲发展问题。那么，德国对非洲安全政策发生了哪些变化？其内在机理及其影响有哪些？这是本文尝试回答的问题。

德国对非安全政策的发展变化

冷战时期，联邦德国在国际关系舞台上保持低调，非洲在德国外交政策中始终处于边缘地位，^④德国并没有真正的对非安全政策。冷战结束之后，德国的对非事务在很大程度上受到美国、法国以及后来的欧盟的影响。^⑤总体看，在这个阶段，德国的对非安全政策是被动应对型的。直至21世纪初，由于德国对非安全战略的缺失、自身“文明力量（Zivilmacht）”的定位、战略

① 例如，在2011年利比亚战争中，德国没有参加由法国、美国 and 英国领衔的对利比亚空袭行动，并与俄罗斯、中国、印度和巴西等国对联合国安理会授权在利比亚建立禁飞区的决议投了弃权票。

② 德国的《非洲马歇尔计划》（Afrika und Europa - Neue Partnerschaft fuer Entwicklung, Frieden und Zukunft）全文请参见德国经合部网站：https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie310_Afrika_Marshallplan.pdf, 2017-02-20。

③ “与非洲有约”伙伴计划规定，单个非洲国家和二十国集团中单个成员国通过协商“改善私人投资条件”，实际上承认强大的工业国家有机会在选出的非洲国家优化投资条件。不符合工业国家经济利益的非洲国家，则被排除在“与非洲有约”伙伴计划外。迄今为止，共有7个非洲国家入选“与非洲有约”计划。根据目前的情况，德国政府将与突尼斯、加纳以及科特迪瓦合作。See: <http://news.163.com/17/0711/11/CP2E07S100018AQ.html>, 2017-07-20。

④ Ulf Engel, “Germany between Value-based Solidarity and Bureaucratic Interests”, in Ulf Engel & Gorn Rye Olsen eds, *Africa and the North*, London and NY: Routledge, 2005, p. 83.

⑤ Ulf Engel, “Networked Security between ‘Restraint’ and ‘Responsibility’? Germany’s Security Policy towards Africa”, *Journal of Military and Strategic Studies*, Volume 17, Issue 2, 2016, p. 51.

上的克制文化,以及在非洲并无势力范围,德国对自己在非洲的安全责任和利益仍没有清晰的定义,德非安全合作主要跟随联合国、北约、欧盟或法国之行为。

1990年联邦德国和民主德国统一后,德国开始参与联合国维和行动,但在过去的20多年时间里,德国政府并不愿意参与美国领导的军事行动。2003年,施罗德领导的德国红绿联盟政府就拒绝参加美国和英国领导的伊拉克战争。2006年被视为德国对非洲安全合作突破禁忌的一年。^①这一年,德国决定领导欧盟在刚果(金)的军事行动(EUFOR RD Congo),监督刚果(金)选举。在2006年7月到11月近半年时间里,共有780名德国士兵参与其中,这是二战后德国联邦国防军第一次参与非洲的安全行动。^②2008年美国金融危机发生后,主要欧洲大国也深陷欧债危机,德国经济形势却能保持相对较好态势,无论从外部国际环境和德国自身愿望来看,德国参与全球治理包括安全领域的合作意愿增强,尤其是《德国对非洲政策指南》^③的发布,标志着德国对非安全合作由被动应对到主动作为的显著变化。

(一) 德国对非安全合作政策取向

2014年,德国联邦政府发布《德国对非洲政策指南》,强调德国与非洲伙伴的平等关系(equal footing with African partners)。该文件指出,在非洲,突发性危机(Acute Crisis)和各类冲突虽时有发生,但并不是该地区安全形势的主流,非洲区域组织和国家有意愿自己进行危机干预与管理。尽管如此,非洲大陆仍面临自身资源不足的困扰,国际社会应支持非洲国家在减缓贫困和脆弱性方面的努力,提高非洲国家应对各类风险乃至危机的能力。据此,德国必须采用综合性的对非政策。

《德国对非洲政策指南》指出,德国联邦政府必须主动勾勒出德国对非政策的优先性、利益和目标,在欧盟和联合国多边组织涉非安全行动框架下,

^① Denis Tull, "Deutsche Afrikapolitik Ein Beitrag zu Einer Ueberfaelligen Debatte", *Friedrich - Ebert - Stiftung*, 2014, p. 1.

^② 值得注意的是,欧盟在刚果(金)的军事行动并不标志着德国改变了克制使用军事力量的原则。德国并没有参加2008年3月至2009年2月的欧盟乍得-中非共和国军事行动(EUFOR Tchad/RCA),因为德国认为这次行动更多是为了法国的私利。当2008年年底此次行动接近尾声之时,法国和比利时政府又试图在欧盟通过新的军事行动方案,向刚果(金)派兵,但遭到了德国和其他欧盟成员国的否决。

^③ "Policy Guidelines for Africa of the German Federal Government", http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/677752/publicationFile/202381/Afrika-Leitlinien_Englisch.pdf, 2017-02-20.

“在各类冲突发生的初期，采取快速、坚决和持续地行动”。基于此，德国联邦政府相关部门在开展对非安全行动时，进行协调和整合非常重要，非政府组织、企业、学术界和媒体都应在发展德非关系中发挥各自作用。由此，德国开始实行以发展合作与和平安全相结合、危机预防为主、审慎运用军事手段、奉行多边主义为特征的综合性政策。

第一，德国发展与安全政策的关系由各自独立走向逐步融合。从发展政策与安全政策之间的关系看，存在4种模式^①：各自独立型，即发展政策与安全政策保持距离，二者均有独立的目标；互补型，即以共同目标为基础并进行相应分工，例如加拿大的一致性战略（Aligned Strategy）；合作型，即发展、安全和外交政策三者紧密合作，例如英国的非洲冲突预防机制和欧盟的非洲和平基金（African Peace Facility, APF）的运作；从属型，即发展政策在短期内从属于安全议程，且服务于援助国自身的国家利益。具体到德国，长期以来，德国的发展政策与安全政策之间的关系以第一种模式为主，即各自独立型。该国的外交政策部门主要包括外交部、国防部和发展合作部，其中外交部主要以外交斡旋为主，国防部负责传统安全合作，发展合作部主要承担德国的国际责任，呈三足分立之势。2014年，德国进行外交大反思（后文将详细论述）后，政界形成的共识是：除了外交部、国防部、发展合作部，其他部门也应承担德国外交事务的功能，肩负德国在国际事务中新的责任；安全与可持续发展密切相关，发展对安全的重要性得到德国政府的高度认可。由此，德国对非洲安全新政策多次强调：要从“源头”（Root Cause）解决冲突问题。同时，德国学界也意识到安全政策对发展的重要性。德国发展研究所所长德克·梅斯纳（Dirk Messner）认为，发展合作与安全合作的协调必不可少，发展政策只有在“同时为该国的安全稳定做出贡献”的情况下，才可能有效。^②由此，德国对非洲安全新政策更注重不同的政策和部际之间的政策协调性。

第二，德非安全合作坚持审慎使用军事力量的原则，以危机预防为重点。

^① Stephan Klingebiel, Tina Marie Blohm, Rosa Eckle u. a., “Donor Contributions to Strengthening the African Peace and Security Architecture”, Final Report of the DIE Country Working Group Ethiopia/ South Africa, Deutsches Institut fuer Entwicklungspolitik, 2007, https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_38.2008.pdf, p. 5, 2017-02-20.

^② Joerg Faust & Dirk Messner, *Entwicklungspolitik und Internationale Sicherheit. Die EU - Sicherheitsstrategie als Herausforderung für die Entwicklungspolitik*, Baden - Baden: Nomos, 2005, p. 141.

2014 年德国外交大反思最为直接和显著的成果是外交部成立了一个新的部门，即“危机预防、和平建设和人道主义援助司”，旨在创立一个能够更加有效地及早应对危机的机构，协调外交和安全政策、发展合作、环境、教育培训、贸易和投资协定以及应对移民和难民等事宜，突出人力、资源和能力建设，汇合各方力量管理和应对危机。一般来说，西方国家的危机管理包括早期危机识别、预防危机、稳定局势、实施人道主义援助和提供冲突后援助等阶段。德非安全合作的重点方向是及时发现危机与识别暴力冲突情势，根据冲突的不同情况制订相适应的应对方案。

这里需要指出的是，德国对非洲政策向积极有所作为的转变并没有改变德国在军事部署上的克制文化和审慎原则。以马里为例，2014 年 2 月，德国决定将其参与马里军事培训的士兵数从 180 名增加到 250 名。2015 年 2 月，德国联邦议院再次通过决议，派驻马里的德国军事培训师增加到 350 名。但在在马里的 1 400 名法国士兵和 6 000 名非洲士兵相比，德国在军事方面的参与仍体现出克制和低调的特点。德国派驻欧盟马里军事训练团（EUTM Mali）、联合国马里多层面综合稳定特派团（Minusma），以及欧盟马里萨赫勒能力培训团（EUCAP Sahel Mali）的维和人员，以非武装士兵为主，主要参与军事培训、人道主义援助等民事行动，仅在联合国特派团驻有少量的德国武装人员。^①

第三，德非安全合作强调多边主义，即重视参加欧盟、联合国及非洲区域组织主导下的多边对非安全合作。德国所谓“文明力量”的内涵之一是多边合作和机制建设，^② 期望通过控制武力使用、加强法治、和平解决冲突和尊重人权达到国际关系的“文明化”。因此，德国多次强调解决非洲冲突应提高非洲自身的能力和机制建设，支持非盟以及非洲次区域组织（例如西非国家经济共同体、东非经济共同体、南部非洲发展共同体等）发挥作用，维护地区和平与安全，促进非洲国家自己解决非洲的问题。德国偏好采用多边主义路径发展德非合作的另一个例证是：2007 年，德国作为欧盟和八国集团主席国、2017 年作为二十国集团主席国，均推动聚焦非洲安全与发展、通过多边框架深化与非洲关系的讨论。

① 参见德国联邦外交部网站：http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Mali/150226_EUTM.htm, 2017-02-20。

② Adrian Hyde-Price, *Germany and European Order: Enlarging NATO and the EU*, Manchester: Manchester University Press, 2000, p. 121.

（二）德非安全合作的内容

德非安全合作的政策目标是通过非盟和地区经济体促进非洲地区的一体化，支持非洲和平与安全架构（African Peace and Security Architecture, APSA）。在此政策指导下，德非安全合作以非传统安全为重点，包括维和、警察培训、冲突预防等内容。

第一，参与非洲的维和行动。德国在非洲的维和行动均在欧盟或联合国的多边框架下进行，德国并没有以主权国家身份单边介入非洲安全事务，这与法国在非洲采取单边行动有很大的区别。从参与程度看，德国一开始参与联合国和欧盟的维和行动力度并不大，主要是为了表示对多边组织的支持，但2014年后力度有所增大。

近年来，德国意识到海外军事参与的重要性，因此德国联邦国防军改革的目标是保证有1万人规模的武装部队能够投入到海外行动，这是其当前海外驻兵人数的3倍（目前联邦国防军的总人数为177 000人，其中共有3 251名联邦国防军士兵在海外执行维和任务^①），解决冲突是德国联邦国防军的优先任务。^②而且，德国参与海外维和的部署亦根据情势变化有所调整，调整的重点是加大对非洲维和的参与力度。例如，随着德国对联合国马里特派团的投入增加，相关资源在地区的分配上开始向非洲倾斜。在德国联邦国防军参与的15项海外军事行动中，有7项在非洲（详见表1）。^③

表1 德国联邦国防军参与的非洲维和行动

行动名称	行动地点	当前参与人数/授权上限人数	开始时间	结束时间
联合国驻南苏丹特派团 (UNMISS)	南苏丹	1/50	2011年 7月8日	2017年 12月31日
联合国达尔富尔混合行动 (UNAMID)	苏丹	8/50	2017年 11月15日	2017年 12月31日

① 参见德国联邦国防部网站：<https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/einsaetze/ueberblick>，2017-02-20。

② “Peacekeeping Contributor Profile: Germany”，<http://www.ng.org/2014/04/03/contributor-profile-germany>，2017-02-20。

③ 根据德国联邦国防部2017年2月17日发布的统计数据，see：“Einsatzzahlen – die Staerke der Deutschen Kontingente”，<https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/einsaetze/ueberblick/zahlen>，2017-02-20。

欧盟马里军事训练团 (EUTM Mali)	马里	142/300	2013 年 2 月 28 日	2017 年 5 月 31 日
联合国马里多层次综合 稳定特派团 (MINUSMA)	塞内加尔、 马里	857/1 000	2013 年 2 月 28 日	2018 年 1 月 31 日
联合国西撒哈拉特派团 (MINURSO)	西撒 哈拉	3/20	2013 年 10 月 16 日	无期限
欧盟索马里军事训练行动 (EUTM Somalia)	索马里	9/20	2014 年 4 月 3 日	2017 年 3 月 31 日
欧洲反索马里海盗海军计划 ——阿塔兰特行动 (NAVFORAtalanta)	非洲之角	85/600	2008 年 12 月 19 日	2017 年 5 月 31 日

资料来源：笔者根据德国联邦国防部网站（<https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/einsaetze/ueberblick>，2017-04-07）提供的信息整理。

第二，帮助非洲提升自身安全能力建设。德国期望非洲能够依靠自身力量解决安全问题。但实际情况是，非盟和非洲次区域组织现有能力有限，尽管取得了一些进步，但在短期内仍无法有效保障自身的和平与安全。有鉴于此，德国致力于帮助非洲建立非洲和平与安全架构，与非盟及非洲次区域组织、非洲大国、非政府组织等多层次行为体共同展开安全领域的合作，主要包括：（1）和平斡旋：支持和平进程中的对话和斡旋，制定未来发展的路径；（2）推进法治：为法官和律师提供培训，为警察部门提供咨询服务；（3）民主建设：促进政治参与，例如监督选举和教育工作；（4）安全机构改革：帮助非洲建立稳定和负责任的安全部队。

在资金支持方面，德国通过欧盟等多边机构资助非盟和东非政府间发展组织（伊加特）等非洲区域组织。2004～2015年，欧盟共为非盟提供了17.03亿欧元的安全合作资助，其中15.96亿欧元是通过非洲和平基金途径发放的，而德国是欧盟在非洲落实安全行动计划所需资金的贡献大国。以非盟驻索马里特派团为例，欧盟自2007年至2012年通过非洲和平基金提供了2.58亿欧元的资助，其中1/5源自德国。^①德国还耗资约2700万欧元，用于援建位于埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴的非盟总部和平与安全大楼。

^① Hans - Georg Ehrhart, Heinz Dieter Jopp, Roland Kaestner & Kerstin Petretto, "Deutschland und die Herausforderung 'Vernetzter Sicherheit' bei der Pirateriebekämpfung: Governancestrukturen und -akteure", p. 10, http://www.maritimesecurity.eu/fileadmin/content/news_events/workingpaper/PiraT_Arbeitspapier_Nr19_2012.pdf, 2017-02-20.

第三,参与打击跨国犯罪、公共卫生、难民庇护等非传统安全治理。以索马里联合抗击海盗为例,德国自2008年开始支持非洲之角打击海盗动议,多次领导欧盟舰队的行动,这也是德国在克制使用军事力量方面鲜有的案例。近年来,国际社会联合打击海盗的行动取得了显著的成效,其中德国也为之付出了努力。

在公共卫生治理方面,德国在担任2007年八国集团主席国、2015年七国集团主席国和2017年二十国集团主席国时,均将包括非洲大陆在内的全球卫生治理作为优先议程。特别是非洲埃博拉病毒爆发后,德国的全球卫生政策发生了巨大变化,成为全球卫生治理的积极倡议者,并将疾病控制作为该国对外安全政策之一。据经合组织发援会统计,2015年,德国在为撒哈拉以南非洲提供的发展援助中,有近20%的拨款流向教育、医疗等社会发展领域。^①

在提供难民庇护方面,德国逐渐感到难民问题的严重性。长期以来,非洲一直是德国难民的重要来源地。1986~1996年,非洲国家阿尔及利亚、加纳、尼日利亚、多哥和刚果(金)都曾经是德国境内难民庇护申请者十大来源国之一;到2002年,阿尔及利亚成为德国十大难民来源国之一;尼日利亚则在2004年、2007年和2009年均居德国难民十大来源国之列;索马里则在2013年、2014年成为德国难民主要来源国之一;自2013年以来,厄立特里亚成为德国境内最大的非洲难民来源国,该国在2014年和2015年涌入德国境内的难民数量分别达到13 198人和10 876人。^②对此,德国认为,实现难民来源国的可持续发展是应对难民问题和恐怖威胁的有效路径。2015年,德国承诺向非盟提供6 500万欧元,支持“非洲技能倡议”(Skills Initiative for Africa),^③德国与来自非洲的移民大国或中转国开展以下三方面合作:加强私人投资,实现经济可持续增长与创造就业机会;发展基础设施,尤其是交通、通讯和能源等领域;提高当地劳动者的职业技术教育和培训水平,使其更好地满足就业市场需求。^④由此看,德非难民伙伴关系的合作旨在通过为难民输出国

^① 参见经合组织发展援助委员会网站: <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm>, 2017-02-20。

^② Bundesamt fuer Migration und Fluechtlinge, “Das Bundesamt in Zahlen 2015: Asyl, Migration und Integration”, p. 19, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015.pdf?__blob=publicationFile, 2017-02-20。

^③ “Germany Pledges 65 Mio EUR to the African Union”, http://www.addis-abeba.diplo.de/contentblob/4679458/Daten/6128266/151210_PR_65_Mio_EUR.pdf, 2017-02-20。

^④ “Stepping up Engagement for the African Union”, https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reiseberichte/2016/2016-10-11-merkel-in-aethiopien_en.html, 2017-02-20。

提供就业岗位、青年发展机会等方式，加强非洲主要难民来源国的经济可持续发展，从而“从源头”消除冲突根源、减少难民数量，包括涌往德国的难民。

此外，德国参与的非洲非传统安全合作还包括气候变化与生态安全。德非在气候安全领域的合作主要包括以下内容：减少碳排放，通过植树造林和可持续森林管理支持碳汇机制（REDD+）。例如，德国利用气候融资在突尼斯保护海岸线以应对气候变化，在马里实施气候适应的国家战略，在埃塞俄比亚帮助制订绿色增长的国家战略，在刚果盆地通过自然环境保护和森林的可持续使用保护气候，在莫桑比克预防和减缓灾害，在南非推进国家气候政策的制定与实施。^① 在 2016 年举行的摩洛哥气候会议（COP22）上，德国与非洲达成气候伙伴关系，德国支持非洲国家的生态发展目标。

综上，自 2014 年以来，德国与非洲安全领域的合作呈现逐渐增强的态势。由于历史的原因，德国过去难以承担领导地位，但随着德国年轻一代的成长和外界对德国日益高涨的期望，德国必将逐渐承担起与其国力相适应的领导作用，但这将是一个逐渐变化的过程。在对外界期待、全球责任与自身能力有限的认知下，非传统安全成为德国在非洲安全治理发挥领导力的切入点和未来德非安全合作的重点。德国虽然介入非洲部分军事事务，但更倾向于参与非洲民事维和行动，如德国支持非洲军队和警察的能力建设以及提供相关专业和技术服务等。这也符合德国希望塑造的国际形象：不想成为硬实力的冠军，而是软实力的典范。

德国深化对非安全合作的原因

进入 21 世纪第二个十年以来，德国对非洲的安全政策经历了从被动应对到主动作为的转变。那么，为什么德非安全合作发生了上述显著的变化？

（一）外交困境：难以有力应对国际安全事务

从德国二战后对外战略发展进程来看，二战结束之时，德国拖着沉重的两次世界大战落败的包袱启动了新时期的国家建设与对外交往。长期以来，德国的外交政策主要考量三大优先因素：一是危机；二是秩序；三是欧洲。

^① “Germany’s International Approach to Climate Change”, Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety & Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, https://www.bmz.de/en/publications/archiv/topics/climate/Climate_Change.pdf, p. 10, 2017-02-20.

它反映了德国面临的挑战和外交政策的优先性，也符合德国在世界的定位，即贸易国家、文明国家和欧洲国家。作为世界第三大商品出口国的贸易大国、强国，德国外交的首要目标是维护国家和国民的福祉，预防和管理危机。外向型的贸易国家天然地偏好通过和平手段、合作以及多边国际机制进行冲突管理，因为只有和平的地区和全球环境，才最有利于国际贸易的发展。

德国外交政策的另一关键词是秩序。将自身定位为“文明力量”的德国，希望维护以规则为基础的世界秩序。联邦总统高克（Joachim Gauck）在2014年慕尼黑安全会议上的发言明确阐明了德国的世界秩序观：德国的全球化程度高于平均水平，因此，德国也更多地从开放的世界秩序中受益，现行的世界秩序使得德国能够结合自身的利益和价值观。^①“世界秩序越以规则为基础，对我们越有利；为公正、和平的国际秩序而努力，最为符合德国的国家利益。”^②因此，德国外交政策在21世纪最重要的利益是维护现行的世界秩序，使得现行世界体系能够适应未来；反之，失序则会引发危机。对于如何维护秩序，“文明力量”的定位使得德国在对待使用军事力量上非常审慎（militaerischen Zurueckhaltung）。由此，与军事干预相比，德国更倾向于使用民事手段解决危机，其主要原因是德国作为两次世界大战的战败国对自身罪行的深刻反省，“在二战中发展出以非军事为基础的战略文化，深刻影响了德国的安全思维”^③。

因此，德国从冷战时期至21世纪初对国际安全事务的参与总体低调，且较为被动。但近年来，国际形势发生了重大变化，受国际金融危机、欧债危机的打击，欧美大国经济发展处于低谷，总体实力受到削弱，而德国受到的负面影响较小，其国际地位由此相对上升。由于德国安全战略的缺失，以及对美国领导的西方盟友的安全依赖，当德国的审慎使用军事干预的原则与盟友的军事干预决定发生冲突时，德国便会陷入两难的困境之中，其传统安全定位受到挑战。2011年，在联合国安理会关于在利比亚设立禁飞区的第1973

^① 参见德国前总统高克2014年1月31日在第50届慕尼黑安全会议上的开幕词，<http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchener-Sicherheitskonferenz.html>，2017-02-20。

^② 参见德国前总统高克2014年1月31日在第50届慕尼黑安全会议上的开幕词，<http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchener-Sicherheitskonferenz.html>，2017-02-20。

^③ Howorth and Menon, *The European Union and National Defence Policy*, Routledge, 1997, p. 53.

号决议的表决中，德国与中国、俄罗斯、印度、巴西都投了弃权票。这是德国在二战后第一次在联合国安理会投票中不支持其欧盟和北约盟友。^①

作为“欧洲国家”，德国视欧洲为其外交关系发展的核心。这是因为：从地缘政治视角看，德国是重要的欧洲大国，与地区国家关系理应成为其发展对外关系的基轴，何况德国还参与且领导了地区政治、经济与军事一体化组织；从贸易的角度看，欧洲是德国最主要的出口市场，欧洲国家占德国商品出口总额的一半以上。德国虽在二战后依靠强大的工业制造和技术优势重返非洲，但德国在非洲的和平与安全事务上影响力甚微，双方以经济领域的合作为主。在安全领域，由于两次世界大战的历史罪责，德国一直克制使用武力。加之，法国视非洲为自己的后院，德国出于对德法关系的顾虑，对参与非洲的和平与安全事务一直保持低调，主要跟随美国、北约和欧盟的决定。1994年，德国时任国防部长弗科尔·吕厄（Volker Rühle）曾以“欧洲军队不是非洲军队”言辞，明确反对法国前国防部长列奥塔德（Francois Leotard）提出的派遣欧洲军队赴卢旺达的建议。^② 尽管德国也曾或多或少参与非洲安全事务，但非洲尤其是撒哈拉以南非洲长久以来在德国的安全政策考虑中处于边缘地位。在德国看来，非洲虽有暴力和冲突，但对欧洲包括德国来说，影响是间接的。直到2014年，为数不少的德国学者仍然持有这样的观点。^③ 德国向非洲派兵曾经是禁忌话题，直至近年才有所突破。

2014年法国出兵马里，该事件引发德国政府的内部意见分歧。德国联邦国防部前部长德迈齐埃（De Maiziere）批评法国，认为法国出兵马里主要是为了自身的利益。而德国时任外交部长施坦因迈尔（Frank - Walter Steinmeier）^④ 则表示，欧洲和德国“不应留下法国单独应付”发生危机的马里和中非共和国。^⑤ 与此相呼应的是，在2014年1月的慕尼黑安全会议上，

① 郑春荣：《利比亚危机以来德国安全政策的新动向》，载《德国研究》2013年第2期，第5页。

② “Das Eurokorps ist (doch) Ein Afrikakorps. Fünf Gute Gruende fuer ein Deutsches Engagement in Afrika”, <https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/kurz-gesagt-das-eurokorps-ist-doch-ein-afrikakorps-fuenf-gute-gruende-fuer-ein-deutsches-engagement-in-afrika>, 2017-02-20.

③ Denis Tull, “Deutsche Afrikapolitik. Ein Beitrag zu Einer Ueberfaelligen Debatte”, Friedrich - Ebert - Stiftung, 2014, p. 2.

④ 2017年2月12日，施坦因迈尔当选德国总统。

⑤ “Steinmeier: Duerfen Frankreich Nicht Alleine Lassen”, 18 January, 2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/bundeswehreinsetze-in-afrika-steinmeier-duerfen-frankreich-nicht-alleine-lassen-12758094.html>, 2017-02-20.

联邦总统高克呼吁德国应当承担更多国际责任：“无论是在中东还是非洲，我们有没有尽我们所能去维护我们的周边稳定？”^①“不要再现利比亚（弃权票）事件”（Nie wieder Libyen）成为2014年发起的德国外交政策转型的非正式口号，且得到时任外交部长施坦因迈尔和国防部长冯德莱恩（Ursula von der Leyen）的支持。2014年慕尼黑安全会议结束后，德国联邦政府立刻发布了新的《德国对非洲政策指南》。^②

此外，德国年轻一代对德国更多参与国际事务、拥有更大国际话语权的渴求，也在一定程度上影响了德国外交政策向更为积极有作为的方向转变。因此，随着德国国力在国际舞台地位的上升，该国先前保守的对外事务参与方式已不符合国家的发展需要，这是德国加大对外安全合作包括德非安全合作的根本原因。

（二）非洲安全形势：非洲议题在德国的重要性上升

事实上，德国加大力度参与非洲安全合作，与非洲安全形势变化有关。非洲的众多动荡与冲突发生在国与国的边界并且有跨国的风险，而不再仅仅限于一国边界之内。这主要体现在：其一，政治动荡蔓延。2010年底以来，受北非变局及地区动荡溢出效应的影响，埃及、突尼斯、尼日利亚、马里等国均出现程度不同的政治动荡。^③另外，非洲大陆常会出现“逢选易乱”的情况，科特迪瓦、中非共和国、冈比亚就曾因大选而引发政治危机。近年，包括选举引发的暴力冲突、领导人第三任期的激烈辩论等事件^④，是造成非洲大陆不稳定的重要因素。其二，暴恐事件频发。近年，受到地区动荡的影响，恐怖主义、极端主义组织层出不穷——伊斯兰组织（Ansar Dine）、耶路撒冷

^① 参见德国前总统高克2014年1月31日在第50届慕尼黑安全会议上的开幕词，<http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html>，2017-02-20。

^② “Policy Guidelines for Africa of the German Federal Government”，http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/677752/publicationFile/202381/Afrika-Leitlinien_Englisch.pdf，2017-02-20。

^③ African Union, “Report of the Chairperson of the Commission on Current Challenges to Peace and Security on the Continent and the AU’s Efforts; Enhancing Africa’s Leadership, Promoting African Solutions”, Extraordinary Session of the Assembly of the Union on the State of Peace and Security in Africa, Addis Ababa, 25-26 May 2011, Ext/Assembly/AU/2.

^④ African Union, “Report of the Chairperson of the Commission on the Prevention of Unconstitutional Changes of Government and Strengthening the Capacities of the African Union to Manage Such Situations”, 16th Ordinary Session of the Executive Council held in Addis Ababa, Ethiopia, on 25-29 January 2010, EX.CL/566 (XVI) .

支持者 (Ansar Bait Al - Maqdis)、西非的团结圣战运动 (MUJAO)、索马里“青年党”、尼日利亚“博科圣地”、马格里布基地组织 (AQIM)^① 等十分活跃,给非洲和其他地区带来严重的安全威胁。当下,非洲的暴力冲突并未呈现明显减少态势,而且非洲的暴力冲突的性质发生了变化,出现了越来越多的跨国冲突组织,例如马里和索马里的“圣战”组织。以2015年为例,全世界1/4的政治冲突、近一半的高烈度暴力冲突发生在撒哈拉以南非洲地区。^②其三,公共卫生安全事件突发。2014年,发生在利比里亚和塞拉利昂等国家的以埃博拉病毒为代表的疾病,不但造成非洲当地人员伤亡,也使欧美国家受到安全威胁。上述事件不仅给非洲当事国造成重大安全影响,也会触及德非之间的贸易、旅游和经济发展。因此,在全球经济联系越来越密切的今天,非洲的不安全不符合包括德国在内的世界各国的利益。

尤其需要指出的是,难民问题更令德国感受到切身之痛。当前,非洲的安全已经影响到德国自身利益,大量涌入的非洲难民或移民对德国社会安全构成了具体的、直接的威胁。科隆圣诞节的性骚扰事件、德国系列枪击案、柏林圣诞市场恐袭案,造成多名德国人死伤。由此看,德国不再是一个相对平和与安全的孤岛。同美国、西班牙、英国、比利时和法国一样,德国成为受到恐怖主义袭击的国家之一。仅在2016年,德国就约有来自包括非洲在内的89万名难民涌入德国。^③因大量难民的到来,德国人终于对发生在其他地区的冲突感同身受。

由此,非洲的安全问题与德国不再遥远,德国政界和学界对德国改革对非政策的呼吁渐增,希望德国对非安全政策向积极有为转变。例如,德国全球和区域研究中心 (GIGA) 学者罗伯特·卡派勒 (Robert Kappel) 撰文呼吁德国采取主动的非洲政策。^④德国联邦议院军事委员会主席巴特尔斯 (Hans -

① 马格里布基地组织的情况,参见王涛、曹峰毓:《伊斯兰马格里布基地组织产生的背景、特点及影响》,载《西亚非洲》2016年第3期,第80~99页。

② Heidelberg Conflict Barometer 2015, p. 61, https://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2015.pdf, 2017-02-22.

③ “German Chancellor Merkel Begins Three - day Africa Trip”, <http://www.dw.com/en/german-chancellor-merkel-begins-three-day-africa-trip/a-35999606>, 2017-02-20.

④ For example, Robert Kappel, “Auf dem Nullpunkt, Deutschland Braucht Eine Aktive Afrikapolitik. Fuenf Vorschlaege für Eine Koordinierte Strategie”, <http://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/auf-dem-nullpunkt-1070>, 2017-02-23.

Peter – Bartels) 在 2014 年刚上任时即表态“我们在非洲不能只做旁观者。”^① 2014 年, 为联邦议院和联邦政府的外交和安全政策提供建议的德国重要智库国际政治和安全事务研究所 (SWP) 的学者撰文指出, 德国政府应加强与非洲的安全合作, 主要基于以下几方面原因: 其一, 非洲的稳定关系到欧洲的利益。索马里、马里、中非共和国、苏丹等国的冲突会造成人道主义灾难, 从而引发难民、贩卖毒品和人口等问题并蔓延到欧洲。其二, 欧洲国家有义务支持非洲国家及地区组织建立非洲的安全架构。其三, 德国的安全思维需要面对现实做出调整。德国偏好提供军事培训, 但马里的情况表明, 没有大规模的军事干预, 培训无法进行。德国在非洲的安全政策不能仅仅依靠法国。其四, 增强联合国对非安全合作的能力。德国一直强调联合国是世界和平的领导力量。联合国一半的维和行动都发生在非洲, 但西方国家对联合国的物力和人力支持都不够。其五, 有利于德国与非洲开展经济合作。这五点基本涵盖了德非安全合作由消极低调向积极作为转变的动因。^②

(三) 国际期待: 德国承担更多的国际安全责任

在 2014 年以前, 德国对自身在世界中的位置一直定位为中等强国、欧洲国家。欧元危机、英国脱欧改变了欧盟过去英、法、德三驾马车并驾齐驱的力量平衡关系。德国在政治和经济上都成为欧洲最强大的国家。鉴于德国在国际社会中的位势, 外界观察人士批评德国的困境在于“德国在世界的角色是含糊不清的。”^③ 德国在经济上是仅次于美国、中国和日本的重要经济体, 但在外交上缺乏清晰的战略, 尤其涉及军事时。“德国与其他的球员相比过于强大, 但作为‘队长’又不够强大”。^④ “模棱两可是德国外交政策的主要特征, 同时也是其主要问题。几乎在任何一个外交政策领域, 德国都没有展现出完全可靠和可预测的形象。这与德国的自我认知——一个特别好的伙伴

^① Von Thorsten Jungholt, “Wir Koennen in Afrika Nicht Nur Zuschauer Sein”, 21 January 2014, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article124054944/Wir-koennen-in-Afrika-nicht-nur-Zuschauer-sein.html>, 2017-02-21.

^② Claudia Major & Christian Moelling, “Fuenf Gute Gruende fuer Ein Deutsches Engagement in Afrika”, <https://www.euractiv.de/section/entwicklungspolitik/news/funf-gute-grunde-fur-ein-deutsches-engagement-in-afrika>, 2017-02-19.

^③ “Warum Deutschland in der Welt Aktiver Werden Muss”, 17 June 2015, <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/aussenpolitik-warum-deutschland-in-der-welt-aktiver-werden-muss/11927776.html>, 2017-02-21.

^④ Ibid.

国——是恰恰相反的”。^① 也就是说，外界认为德国的国际事务参与度与其大国地位不相符，期待德国可以发挥更大的作用。

对于 2011 年德国在联合国安理会关于在利比亚设立禁飞区议案中投弃权票行为，国际危机组织主席让 - 玛丽·盖埃诺 (Jean - Marie Guehenno) 认为，德国外交具有“双面性”，即在经济领域非常积极，但在安全领域却没有那么活跃，并批评德国“将成为一个只对自身经济利益感兴趣的搭便车者 (Trittbrettfahrer)。”由此看，国际舆论与期待是德国安全政策向积极作为转变的助推器。

(四) 国内舆情：德国外交需要转型

基于以上情势，2014 年，施坦因迈尔再次履新联邦外交部长，他与时任国防部长冯德莱恩以及大联盟政府的安全专员们开始讨论德国应当承担更多国际责任这一议题，有关德国外交和安全政策的辩论也由此展开。有关政要通过发起“反思 2014——进一步思考外交政策^②”，对德国自身的外交战略进行根本反省，并在全国范围内展开了对德国在世界的定位以及德国外交政策转变的大讨论。动员德国全社会参与外交大反思，旨在为德国的外交向更主动积极的方向转型赢取公众支持，以更包容的形式探讨德国外交政策的定位和德国的责任，以达到对德国外交政策的自我理解，从而为德国外交创造更多的战略空间。德国民众对德国在世界的定位及责任的认知将影响德国参与非洲安全治理事宜。

德国外交大反思的核心议题是德国是否应从搭便车者成为领导力量 (Vom Trittbrettfahrer zur Führungsmacht)^③，其主要目的是寻求德国外交政策在克制与承诺之间的平衡 (Balance zwischen Zurückhaltung und Engagement)。此次外交大反思主要聚焦于两大问题：德国外交政策如果有错误，那么它错在何处？哪些外交政策必须改变？参与批评和讨论的人员，不仅包括德国成千上万的公民以及德国外交部等各部门内部的工作人员，还包括世界其他国

^① Von Jan Techau “Zu Europa und Westbindung bekennen!”, <http://www.review2014.de/de/aussensicht/show/article/europa-und-westbindung-absolutsetzen.html>, 2017-02-18.

^② 参见德国外交部网站：<http://www.aussenpolitik-weiter-denken.de/de/themen.html>, 2017-02-21。

^③ Rolf Muetzenich, “Deutschland - Vom Trittbrettfahrer zur Führungsmacht Wider Willen?”, *Zeitschrift fuer Außen- und Sicherheitspolitik*, January 2015, Volume 8, Supplement 1, p. 273-287.

家 50 多位著名的外交政策专家和学者。^① 咨询的结果是，外界及德国部分公众期待德国能够成为欧洲的领导国，有意愿承担国际责任、维护和平与自由的国际秩序。德国虽然很清楚外界期待与政治现实之间的差距，感到“其他国家对德国的期待很高——有时过高了”的压力，但仍然决定更多地肩负对欧洲乃至世界的责任。

2014 外交大反思的结果是德国重新定位了自己在世界的角色，决定利用德国在经济、民事和多边主义方面的优势，在国际事务上发挥更大作用，与伙伴国家一起构建全球治理体系。因此，2014 年成为德国外交政策以及对非安全合作的重要转折点，德国开始重新定义自身在世界的角色和在非洲的责任，并调整对非安全政策取向。在此之前，德国外交部、国防部和发展合作部之间缺乏战略性的共识；德国很少提及自身在非洲的利益；德国对自身在非洲的利益和立场没有明确的定位，常常只是对欧盟、法国的动议做出反应，容易陷入被动式、反应式的安全合作模式；德国在与非洲的安全合作中尽量避免使用军事力量。

德国对非政策发生转变，以更为积极甚至瞩目的方式参与非洲的发展和安​​全事务，主要体现在以下几方面：其一，德国对非政策的外交辞令从纯粹利他到互利，不再讳谈自身国家利益。默克尔总理在 2016 年访问非洲前接受《时代周刊》（Die Zeit）采访时表示，德国应当“对非洲的命运表示更大的关注”，“如果我们想追求德国自身的利益，那么我们必须现实地说非洲的福祉关系到德国自身的利益”。^② 这反映了德国对非洲的政策即使在外交辞令层面也在发生从人道主义到政治现实的根本转变。过去德国的对非援助更多是出于利他主义的考虑，而现在则是关系到德国自身利益的基本政治策略。其二，从“为非洲”到“与非洲”（Loesungen “mit” statt “fuer” Afrika）的辞令转变，体现了非洲在德国外交战略中地位的提升，德国有意愿进一步加强与非洲的合作（包括安全领域的合作）并且将非洲视作平等的伙伴；其三，德国的外交政策超越纯粹的“文明力量”的定位，曾经缺失的对非安全政策开始形成，当然，这并不意味着在对待军事问题上的“克制文化”已经消逝；其四，德非安全合作更注重从根源上解决冲突，发展和安全相辅相成的重要性

^① 有关公众的意见，see: <http://www.review2014.de>, 2017-02-20。

^② Marc Brost & Martin Klingst, “Afrikanische Lektionen”, 27. Oktober 2016, <http://www.zeit.de/2016/43/angela-merkel-fluechtlinge-afrika-fluechtlingspolitik-fakten-fluchtursachen>, 2017-04-10。

成为共识，因此德国的安全政策与发展、外交政策不再各自为政，而是得到更好的协调。总之，这次外交大反思最重要的结果是确定了德国外交政策由谨慎向积极转变的基调。

德非安全合作的发展趋势

随着德国对外战略的转型，“德国应该承担更多的国际责任”认知的趋同，在未来一段时间德国将根据其对非安全政策的新理念，加大对非安全合作。

（一）德国在非洲安全治理中将发挥更重要的作用

从德国的角度看，德国在非洲的经济和政治利益、历史责任以及法非关系的重塑都推动德国对非安全政策的转变。德国承认对非洲的安全事务有道义上的责任。默克尔明确表示：“非洲今天的有些困难是我们当年的殖民主义行为造成的。看看非洲的国家边界，并不是根据民族划分，而是根据殖民统治资源划分的。”^① 中国等新兴国家在非洲的经济合作令德国意识到非洲作为德国出口市场和投资目的地的巨大潜力。截至2013年，在德国的40万家企业中，已有800多家在非洲投资，营业额达到275亿欧元，^② 但德国对非直接投资仅仅流向非洲54国中的13个国家，德非贸易量也仅占德国对外贸易量的2%。^③ 因此，德国对非经济参与度虽呈逐年增长趋势，但未来仍有很大的拓展空间。维护非洲和平与安全除了保护德国现有的在非经济利益，也有助于改善非洲的营商环境，吸引更多德国私营企业到非洲投资，分享非洲增长的红利。

表2 德国企业对非洲的投资现状

	1993年	1998年	2003年	2008年	2013年
对非投资额（亿欧元）	20	28	44	62	89
企业数量	562	613	469	666	809

^① “Die Wurzel Aller Flüchtlingsprobleme”, 9 October 2016, <http://www.tagesschau.de/ausland/merkel-afrika-103.html>, 2017-02-20.

^② Jahresbericht 2015 / 2016, Afrikaverein der deutschen Wirtschaft, p. 13.

^③ “The Cornerstones of a Marshall Plan with Africa – A New Partnership for Development, Peace and a Better Future”, Speech by German Federal Minister Müller at the German – African Business Summit, 9 February 2017 in Nairobi.

营业额 (亿欧元)	77	198	162	262	275
雇员人数 (万人)	9.5	12.3	12.1	17.2	19.5

资料来源: Jahresbericht 2015 / 2016, Afrikaverein der deutschen Wirtschaft, p. 13。

因此,维护非洲的安全稳定成为当下和未来一段时间德国对非合作的重点。2016年,默克尔就任总理以来第四次访非,但与以往不同的是,这次访问以“移民伙伴关系”为焦点,优先关注安全合作。德国将移民问题视作“和平项目”(Peace Project)^①,试图将危机转化为机遇。2016年10月,默克尔访问马里、尼日尔、埃塞俄比亚非洲三国,这是默克尔时隔五年后再次访问非洲,其中出访国别选择主要考虑非洲安全和移民问题因素。埃塞俄比亚与厄立特里亚、索马里、苏丹相邻,是维护东非安全与稳定的关键国家。埃塞邻国厄立特里亚是德国境内难民庇护申请者十大来源国之一,仅2015年,来自厄立特里亚的难民申请人数就达到10 876人,占总申请人数的24.4%。^②尼日尔则是从非洲通往欧洲的重要移民中转国,因此,默克尔承诺:向尼日尔提供7 700万欧元的援助,以打击人口走私和管治中部阿加德兹地区的非法移民(其中1 700万欧元于2016年提供,另外的6 000欧元则在以后数年提供);为尼日尔军队提供10万欧元的车辆和通信设备,帮助其打击极端武装分子;在首都尼亚美建立德国军事及后勤基地,为联合国马里特派团中的650名德国士兵提供支持。^③这些都是通过维护非洲安全从而在短期内遏制非洲移民流出的举措。

此外,德国可借助自身优势,发挥在非洲安全问题上的独特作用。过去德国在非洲的安全举措主要依赖欧盟和北约,特别是法国,但德国已经意识到不应再亦步亦趋,而应清晰定义自身在非洲的利益。尽管德国在非洲的影响力不及法国,但通过德国驻非洲国家大使馆和德国在非各个政治基金会、德国国际合作机构(GIZ)等,德国已在非洲积累了一定的资源和网络,有能

^① 笔者于2016年10月访谈位于德国柏林的德国外交部政策制定人员玛利亚·阿德巴尔女士(Maria Adebahr)。

^② Bundesamt fuer Migration und Fluechtlinge, “Das Bundesamt in Zahlen 2015: Asyl, Migration und Integration, p. 19, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015.pdf?__blob=publicationFile, 2017-02-20。

^③ <http://www.faz.net/aktuell/politik/kampf-gegen-schleuser-merkel-sagt-niger-millionenhilfe-zu-14474850.html>, <http://www.reuters.com/article/us-germany-merkel-africa-idUSKCN12A10L, 2017-02-20>。

力对非洲安全治理发挥更加积极自主的作用。^①

（二）“发展 - 安全”观将成为德非安全合作指导思想

在德国看来，只有可持续发展才能实现真正的可持续安全。“没有经济发展，非洲将难以实现稳定。”^② 因此，德国对非政策的重点是和平与安全，主要途径则是以发展促和平。以难民问题为例，默克尔意识到若要从根本上缓解欧洲大陆汹涌难民潮的压力，真正从根本上解决难民危机问题，需要从难民来源国方面入手；对于非洲的难民，则需通过改善非洲民众的生存状况，使他们能够在非洲当地安居乐业，不再形成远赴德国或其他国家的难民潮。正是基于对发展与安全关系的深刻认知，德国在2017年初出台了《非洲马歇尔计划》，试图从根源消除动乱，通过发展实现持久的和平与安全。

《非洲马歇尔计划》远远超越了德国传统的对非发展政策，是集经济、金融、贸易、安全、法律、环境和卫生政策为一体的综合性倡议。^③ 该计划包含3个相互联系的支柱：贸易与就业、和平与安全、民主与法治。在推进贸易与就业方面，德国将采取为私人投资者创造新的投资产品（例如基金和债券）、提升非洲私营部门出口潜力、扩大地中海联盟框架下的对非经济合作等措施。在推进非洲民主与法治方面，德国致力于推进非洲国家的反腐、人权与民主。除此以外，该计划还具体涉及了德非安全合作直接的、具体的内容，进一步增强对非危机预防介入的力度，分两个层面实施。其一，在德国国家层面，增强危机预防能力建设，即继续支持非洲完善安全架构，突出调解、预警系统等方面的作用；系统地实施德国政府即将出台的“非洲危机参与和建设和平指导方针”；制定安全伙伴关系的建议；发起倡议，加强非洲安全部队的技能。其二，在国际层面，在2017年欧非首脑会议上提出“欧盟 - 非洲和平与安全伙伴关系”倡议；将欧盟非洲和平基金延续到2020年，从欧洲发展基金以外的来源调动资金，系统地增加用于建设公共产品的份额；2020年后，建立一个专门的欧盟基金机制，以扩大军事能力和资助和平行动；在非洲领导的和平行动资金支持方面，在非洲联盟和联合国之间实现有效和可靠的负担

① Denis Tull, “Deutsche Afrikapolitik. Ein Beitrag zu Einer Ueberfaelligen Debatte”, Friedrich - Ebert - Stiftung, 2014, p. 4.

② Jahresbericht 2015 / 2016, Afrikaverein der deutschen Wirtschaft, p. 18.

③ “The Cornerstones of a Marshall Plan with Africa - A New Partnership for Development, Peace and a Better Future”, Speech by German Federal Minister Müller at the German - African Business Summit, 9 February 2017 in Nairobi.

分摊；发起以外交手段解决冲突的倡议；在冲突后的局势中采取更广泛和更务实的办法，包括经济和就业，以产生更快的和平红利；支持宗教社会团体发挥促进和平的作用；扩大宗教领域和可持续发展领域的国际伙伴关系；停止向危机地区出口武器，改进对小武器贸易的管制。^①

德国认为，《非洲马歇尔计划》是欧盟与非洲伙伴关系的一部分，因此该计划应得到欧盟层面的支持。在“发展－安全观”理念方面，欧盟和德国具有很大一致性，都希望通过经济发展从根本上解决难民等安全问题。2017年初，欧盟宣布设立金额为440亿欧元的非洲经济发展基金，以帮助非洲发展经济，消除风险，吸引更多外商投资，同时，帮助非洲减少难民数量，避免更多难民涌入欧洲。^②

总体看来，《非洲马歇尔计划》的出台表明德非合作未来将以冲突预防为重点，以非洲和平与安全架构为主导，以欧盟、联合国等多边组织为依托，以经济、就业、外交、能力建设等软手段为重点，促进非洲的持久和平与安全。

（三）德非安全合作深化面临不少困难

从国际环境看，2017年，德国、荷兰和法国均举行关键的选举，欧盟是否会分崩离析令人担忧。移民和难民问题正在动摇欧洲一体化的基础。虽然法国“前进运动”候选人马克龙以66.1%：33.9%战胜极右翼“国民阵线”候选人勒庞赢得大选，欧盟的“德法轴心”将得到巩固，但也表明法国国内政治极右化现象加深，社会群体分裂严重，国内反对移民和欧洲一体化的声音不可小觑。马克龙将相当一部分执政资源与精力用于应对急迫的提振经济和刺激国内就业问题。美国新任总统特朗普不仅要求欧洲承担更多安全责任，而且公然表示反对自由贸易、全球化和国际法则，而这些都是德国对外交往的核心价值观。随着英国脱离欧盟、特朗普入主白宫，外界一方面担心德国是否会成为世界上唯一一个仍然秉持欧盟价值观的大国，另一方面又对德国寄予了更多期望。德国政府承受了巨大的压力。如何满足外界对德国日渐增多的期望，承担全球治理的领导角色，德国正面临前所未有的矛盾。这对德国是机遇，更是挑战。

从国内因素看，在德非安全合作上，德国在过去的两年多时间内由消极应

^① 参见德国经合部网站关于《非洲马歇尔计划》的介绍：http://www.bmz.de/en/countries_regions/marshall_plan_with_africa/chapter_03/01/index.html，2017-02-23。

^② 《欧盟将启动440亿欧元基金用于非洲发展》，载中国商务部网站：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/k/201702/20170202515035.shtml>，2017-02-23。

对向积极有所作为转变，展示承担更多安全责任的意愿，但德国对非安全合作从意愿到行动也会受到一些现实因素制约。其一是德国承担“更多责任”与作为“欧洲国家”的困境。德国一直定位自己是欧洲国家，德国的对非安全政策也是立足欧盟对非安全政策。欧盟的共同外交和安全政策（Common Foreign and Security Policy, CFSP）、共同安全与防务政策（Common Security and Defence Policy, CSDP）的命运关系到德非安全合作的未来成效。而德国日益积极的安全政策却受到欧盟内部某些成员国的反对和警惕，“德国不是问题的解决方案，而是问题的一部分”。^①如何将德国方案成功转化为欧洲方案，在承担更多安全责任的同时消除其他欧洲国家对德国“安全化”的疑虑，是德国需要解决的重要问题。

其二是责任与道义的矛盾。德国的政治文化具有很强的道义性。在第二次世界大战后，道德上完全破产的德国在一切政治问题上都产生了对道义的渴求。道义性深深渗透于所有政治议题，成为德国的政治文化。这种文化一直延续至今，尤其体现在政治领域，不自信的德国社会必须反复研判道义以确认自己走在正确的道路上。但在外交领域，道义正确性受到了挑战。在外交和安全政策领域，似乎总有一个道德灰色地带，让德国在做决策时难以取舍。德国希望避免这种抉择，结果给外界的印象常常是不愿意积极在国际问题上发挥作用。德国总统高克在2014年慕尼黑安全政策会议上的讲话就是针对这个问题。

其三是根深蒂固的克制文化的束缚。德国承诺对非洲安全事务承担更多责任，但在历史和公众意见的压力下仍受到克制战略文化的影响，在两者矛盾时德国将难免陷入被动应对。2014年初，德国柯尔伯（Koerber）基金会对1000名德国人进行问卷调查，了解他们对德国外交未来面对国际危机时应有的态度。仅有37%的受访者认为德国外交政策应加大投入，60%的德国受访者认为外交政策应继续保持克制。在进一步细化的问题中，对于德国是否应加强人道主义援助、外交斡旋、加强公民社会、促进军控、培训警察和安全力量、帮助国家机制建设等问题的回答，大部分德国受访者是赞同的，但反对德国使用军事力量。到2016年10月，受访者中认为德国未来仍应保持克

^① 笔者于2016年10月16日在德国柏林对德国外交协会（DGAP）女专家普格林博士（Dr. Jane Puglierin）的访谈。

制的比例已从60%降低到53%（参见图1）。可以预见，德国未来会更加重视参与和平与安全事务，但受政策惯性、克制文化和公众意见的掣肘，德国参与国际危机管理领导的步伐不会迈得很大，而是呈逐步推进的趋势。

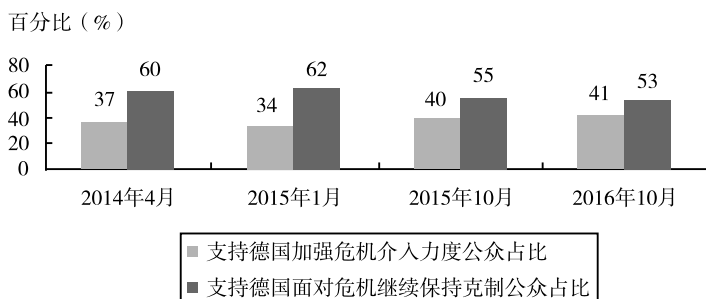


图1 2014年4月~2016年10月德国公众对于应对国际危机所持态度调查

资料来源：德国2014年外交大反思官方网站：<http://www.review2014.de>，2017-04-07。

其四是责任与实际能力的矛盾。2014年德国防务部门同意结束德国多年来的国防削减，并计划在2024年将国防预算提高至国内生产总值的2%。^①但2017年，德国的实际国防支出仅为1.2%，且短期内无法大幅提高安全支出。正如德国外交协会（DGAP）女专家普格利林博士（Dr. Jane Puglierin）所说，“一个真实的德国希望发挥更多作用，但缺乏资源、工具和能力，就像没有武器的蜘蛛侠。”^②以德国经济合作与发展部高调宣布的《非洲马歇尔计划》为例，其规划是雄心勃勃的，但是德国政府并没有为这一计划提供新的资金支持，如何在有限的资源条件下实现宏大的计划是德国的对非新政策面临的巨大挑战。^③

其五是如何协调外交政策、发展政策和安全政策之间的关系。这也是当下德国在非安全合作迫切需要解决的问题。以打击索马里海盗为例，参与的德国部委包括联邦内政部、国防部、联邦交通、建设与城市规划部、联邦经济与技术部、司法部、财政部和外交部多个部门，唯有上述多部门有效协调，

^① “Bundeswehr Soll Mindestens 20 Milliarden Euro Mehr bekommen”，<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-10/angela-merkel-verteidigung-ausgaben-bundeswehr>，2017-02-24。

^② 笔者于2016年10月16日访谈位于德国柏林的德国外交协会（DGAP）专家普格利林博士（Dr. Jane Puglierin）。

^③ 笔者于2017年2月在南非约翰内斯堡二十国集团智库会议期间，访谈德国发展研究所专家克里斯提娜·哈克内什（Christina Hackenesch）。

才能完成德非安全合作预期目标。^① 此外，安全合作项目的实施，需以专项资金为保障。如果德非安全合作成为优先议程，那么在德国对非发展援助资金是否会减少？默克尔在与马里总统易卜拉欣·凯塔（Ibrahim Boubacar Keita）会谈时表示：德国希望加大对马里的军事支持，但“不是以（减少）发展援助为代价”。^② 在实际执行时，安全项目加大支出是否会损害发展政策的落实，这仍有待进一步观察。

综上，未来德非安全合作能否取得成效，主要基于以下因素：其一，德国的安全政策是否能够与非洲自身的安全战略与合作机制相对接。毕竟在德非安全合作中，非洲各国以及非洲区域组织是双方安全合作中的主体，有待于非方各行为体发挥主导作用。其二，德国作为欧盟的核心国家，该国对外安全合作仍然以多边主义优先，其对非安全合作势必在欧盟框架内进行，因此德国需要努力将德国方案合法化为欧洲方案，并与现有的欧非安全合作方案融合。其三，取决于德国各部委之间的政策协调性。德国对外安全合作机制是与德国的内政、外交、国防、经济、发展政策相互嵌合的，需要各部委互相配合，通力合作。

结 语

德国对自身作为“文明力量”和“欧洲国家”的定位决定了德非安全合作的未来仍会保持如下特征，即通过政治、外交、发展、民事、军事等多种手段，综合运用贸易协定、发展援助、直接投资、人道主义援助、机制建设、警察培训、政治对话等政策工具实现安全，优先强调采用非军事手段。

在外界期待日益增强、德国有意愿承担全球责任而自身能力有限的困境下，非传统安全和冲突预防成为德非安全合作的首选。这也符合德国希望塑造的国际形象：德国从未将自身视作硬实力的领导者，更倾向于以软实力解决冲突。由于历史和克制的战略文化，德非安全合作在未来会更侧重非传统安全领域的

^① Hans-Georg Ehrhart, Heinz Dieter Jopp, Roland Kaestner & Kerstin Petretto, “Deutschland und die Herausforderung Vernetzter Sicherheit bei der Pirateriebekämpfung: Governancestrukturen und -akteure”, p. 13, http://www.maritimesecurity.eu/fileadmin/content/news_events/workingpaper/PiraT_Arbeitspapier_Nr19_2012.pdf, 2017-02-20.

^② “Sicherheit und Entwicklung Gehören Zusammen”, https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/brennpunkte_nt/article158653517/Sicherheit-und-Entwicklung-gehen-zusammen.html, 2017-04-07.

合作，综合运用经济和政治援助、支持非洲国家治理结构改革等“软力量”，促进非洲的和平与发展。在对非军事安全合作方面，德国仍将依靠北约和欧盟，在必要的情况下不排除采取军事行动的可能性。经过2014年德国外交大反思后，德国政府内部和德国公众都对德国将承担更多国际责任有了更多认可，也对德国在一定限度内参与海外军事行动产生更多理解。由于德国总体军事实力有限，派兵非洲意愿不高，且面临着国内要求裁军和削减国防预算的限制，冲突预防因对军事介入能力要求不高而将成为德非安全合作的重点。

德国的对非安全政策并不是孤立的，安全政策须与本国的外交和发展政策密切协调，也须与欧盟、二十国集团等多边组织以及其他战略伙伴的对非安全合作计划或行动相互嵌合。以德国的《非洲马歇尔计划》为例，其和平与安全支柱的关键取决于三点：其一，德非安全合作的计划是否建立在与非洲平等协商的基础上，是否能够与非洲大陆自身制定的非盟《2063年议程》对接，是否能够得到广大非洲国家政府和民众的支持；其二，德非安全合作的各决策和执行机构，即发布计划的德国经济发展与合作部是否能够与联邦外交部、国防部保持政策协调性，将发展、外交和安全因素融为一体，通力合作，实现或巩固非洲和平态势；其三，德非安全合作能否与现有的欧盟与非洲安全合作进行对接，使得德非合作更有合法性和包容性，在发挥领导力时减少来自欧盟内部的阻力。

与此同时，德非安全合作也面临着诸多挑战。2016年9月，在德国梅克伦堡-前波莫瑞州（梅前州）地方议会选举中，默克尔领导的基民盟以19%的得票率惨败；^①而高举反对默克尔难民政策旗帜的右翼政党德国另类选择党（Alternative fuer Deutschland, AfD），借助民众对难民涌入的恐慌情绪，在9月的柏林地方选举中获得了大约14%的选票。^②德国大选在2017年9月举行，大量难民涌入对德国传统价值观的冲击，德国选择党不断攀升的支持率，德国社会暗潮涌动的民粹主义思潮，以及风雨飘摇的欧洲前途，都为寻求连任的默克尔总理和德国带来了极大的不确定性。德非安全合作的动力除了追求德国自身国家利益，也是德国努力承担全球安全治理的责任体现。德国对非

^① “Wahl in Mecklenburg - Vorpommern SPD gewinnt - AfD vor CDU - Grüne, FDP und NPD draußen”, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/mecklenburg-vorpommern-spd-gewinnt-afd-vor-cdu-gruene-fdp-und-und-mpd-draussen-a-1110879.html>, 2017-04-18.

^② “Abgeordnetenhauswahl in Berlin Alle Ergebnisse”, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/abgeordnetenhauswahl-in-berlin-2016-alle-ergebnisse-a-1111445.html>, 2017-04-18.

新安全政策能够顺利实施的前提是德国成功应对国内危机、继续领导欧盟一体化，并在不确定的时代成为欧盟全球治理价值观的中流砥柱。

New Dynamics and Trends of German – African Security Cooperation

Zhou Jinyan

Abstract: Since 2014, with the transformation of German foreign policy, Germany's security policy towards Africa is shifting from passive reaction to proactive engagement. However, Germany's self-position as a civilized force (Zivilmacht), a European country, and Germany's deep-rooted restraint culture leading to its reluctance of using military means have remain unchanged. Therefore, German – African security cooperation mainly focuses on soft measures, including trade agreements, development cooperation, humanitarian assistance, institution building, police training and political dialogue. Germany envisions its role in African security affairs as a non-military, but political, diplomatic, civilian and developmental partner. Germany tends to form a comprehensive security strategy towards Africa featured with combination of development and security, focus on crisis prevention. Those dynamics are reflected in Germany's move from "Policy Guidelines for Africa" to the recently announced "African Marshall Plan". The reasons for this change lie in the increasing influence of Germany in the international arena, the change of African security situation and the high expectations that international community and German public have for Germany to assume more responsibility for international security governance. In the future, based on the German "development – security" concept, Germany and Africa will further deepen their security cooperation.

Key Words: German – African Relations; Security Cooperation; "German Policy Guidelines for Africa"; "African Marshall Plan"; "Development – Security" Concept

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)