

學術論文

德國參與國際軍事行動之考量原則： 以拒絕參與伊拉克行動為例

Principles of Germany's International Military Deployment: German Use of Force Policy in Iraq as an Example

王順文 *Shun-Wen Wang*

台灣大學政治系博士

*Ph.D. of Department of Political Science
National Taiwan University*

摘要 / Abstract

德國參與國際出兵行動呈現更具自主性的情況，特別是在伊拉克出兵政策上面，不再是以美國為馬首是瞻，本文將以德國拒絕參與伊拉克出兵行動為例，探討德國參與國際出兵行動時所考量之原則，並從政治菁英於聯邦議會之辯論過程，探討不同黨派在出兵行動立場的共通原則與差異之處。

This paper focuses on principles related to Germany's international military deployment and use of force policy, especially on Iraq-related issues. Germany is more independent on decision-making at this issue, and shows that it does not necessarily follow the actions of United States. This paper examines debates among political elites in German parliament, and analyzes common

grounds and different point of views of political parties.

關鍵字：德國出兵政策、伊拉克、文明強權、戰略文化、聯邦議會

Keywords : German Use of Force Policy, Iraq, Civilian Power,
Strategic Culture, Bundestag

壹、德國針對伊拉克出兵行動之討論

在施洛德 (Gerhard Schröder) 總理執政期間，德國突破了過去聯邦軍隊 (*Bundeswehr*) 「不進行戰鬥任務」限制，1999 年在科索沃的出兵政策上，決定派出 14 架旋風式戰機 (Tornado Jets) 參與未經聯合國安理會授權的空襲行動 (Operation Allied Force)；此外，德國也參與了 911 事件後的「持久自由行動」(Operation Enduring Freedom, OEF) 與在阿富汗的出兵行動，施洛德更在 2002 年聯邦議會大選期間，提出「德國的道路」(*Der deutsche Weg*) 的競選口號，強調德國不會參與美國對伊拉克的攻擊行動等主張。這些事件除顯示德國在出兵政策上更積極之外，也更具自主性，不過，也可以看出德國並非無條件參與國際出兵行動，究竟它在類似行動的參與上考量的原則為何，為本文分析的重點。本文將以伊拉克出兵政策為例，探討德國拒絕出兵的理由與歷史脈絡，進而分析德國在參與國際出兵時考量的原則與模式。

從 2002 年開始，德國部分政治人物便公開反對美國針對伊拉克的可能出兵行動，再加上選舉因素的介入，反對出兵政策的醞釀，更加複雜。本文按照德國與美國的關係友好情況，將事件的發展大概可以分為三個階段，分別是：(一) 柔性勸說期，這段期間基本上是從 2001 年底開始，當美國展現出可能對伊拉克動武的傾向時，德國一開始的態度仍是柔性勸說；(二) 強烈反對期，自從 2002 年 8-9 月底選舉結束這段期間，因為選舉進入白熱化，對於美國的批評也隨之強烈；(三) 修補關係期，從聯邦議會選舉之後，雖然衝突在美國決定出兵後達到高峰，但隨後德國試圖修復與美國在德國聯邦議會選舉過程及之後所造成的齟齬。分述如下：

一、柔性勸說期

這段期間相關政治人物主要是訴求與盟邦的關係以及國際組織的規

定，並強調沒有直接證據證明伊拉克與恐怖主義有關連。從 2001 年 9 月外長費雪(Joschka Fischer)與美國國防部副部長 Paul Wolfowitz 見面時，後者便明確告訴費雪，美國計畫對伊拉克動武，也因此德國在「持久自由行動」的政府提案中，特別對於德國在任務中的執行區域進行限制。¹但是德國這個階段還是採取較為合作性但卻保留的態度，包括派出狐式戰鬥車至科威特協助「持久自由行動」的任務等。

2002 年北約(North Atlantic Treaty Organization, NATO)的危機處理沙盤推演(Crisis Management Exercise 2002, CMX02)中，顯示美國與德國的意見開始有所差異。當沙盤推演中模擬土耳其與伊拉克邊境 Oilia 區域發生衝突時，美國與土耳其認為應該對伊拉克的大規模毀滅性武器採取先制攻擊(甚至不需要聯合國安理會授權)，但德國、法國及西班牙則認為應該先嚇阻，施洛德政府更引用 1999 年華盛頓高峰會所通過的北約戰略第 31 條表示，任何危機反應都應該在國際法下明確授權。2002 年慕尼黑安全會議更進一步看出兩國的爭執點，美國國防部副部長 Paul Wolfowitz 主張美國將採取預防性行動，對敵人發動戰爭，並批評歐洲國家缺乏軍事上的勇敢(prowess)，認為美國可遂其所意的挑選要結合的盟邦，²參議員 John McCain 指出伊拉克將是下一個前線。但德國國防部長夏平(Rudolf Scharping)則指出，認定歐洲社會將會支持該軍事行動是天真(naïve)的想法，只有在國際法下的明確授權、聯合國的明確角色與多國的政治與軍事行動下，歐洲民眾才能被說服。³費雪在慕尼黑安全會議中強調，中東問題在於推動和解，強調伊拉克問題應循外交途徑解決。⁴

¹ Sebastian Hamisch, "Bound to Fail? – Germany's Policy in the Iraq Crisis 2001-2003," paper presented at the 23rd German Studies Association Annual Conference, New Orleans, USA, September 18-21, 2003, p.8.

² Kerry Longhurst, *Germany and the Use of Force* (Manchester: Manchester University Press, 2004), p.87.

³ Hamisch, *op. cit.*, p.10.

⁴ Tuomas Forsberg, "German Foreign Policy and the War on Iraq: Anti-Americanism, Pacifism or Emacipation?" *Security Dialogue*, Vol.36, No.2 (2005), p.220.

不過，在這段期間，德國在態度上較為和緩，但已經可以看出衝突的開始以及無法達成共識的項目。2002年5月布希訪問德國時，強調美國不會不與盟邦協商，並且不會在德國選舉前開始準備戰事。但是，從7月開始的發展來看，顯示美方與德方都沒有做到將伊拉克議題排除在選舉活動之外的承諾。而後，隨著德國聯邦議會選舉情勢的緊繃，伊拉克戰爭的議題，卻因此成為德國聯邦議會選舉的主題。

二、強烈反對期

由於選舉進入白熱化，執政黨在選舉中沒有絕對優勢，加上國內民意反對出兵的情況十分普遍，導致這段時間德國的政治人物在用詞上亦呈現較為強烈的反對。民意可以從2002年8月，也就是選舉前一個月的民調看出，高達75%民眾反對參與伊拉克戰爭，只有21%支持；而在德東地區更高達85%的民眾反對出兵伊拉克，因此，在選舉活動即將開始之際，施洛德總理必須要表態以解決選票的流失問題。⁵他批評美國的行動為「軍事冒險」(military adventures)，強調德國不會參與任何冒險的行動，⁶並在選舉過程中提出「德國的道路」(*Der Deutsche Weg*)口號，並指出，一切以美國馬首是瞻的情況已經過去了。⁷選舉結束後，由於美國沒有對結果表示祝賀，顯示兩國關係持續惡化。美英在2002年10月針對伊拉克問題向聯合國安理會提出草案，除了重申伊拉克一再漠視聯合國的決議外，最引人注意的便是強調若伊拉克向聯合國安理會提出的報告有錯誤或遺漏，以及若伊拉克無法完全地遵守此項草案載明的條款，都構成伊拉克「實質」違

⁵ Kåre Dah l Martinsen, *Alleingang German Red-Green Foreign and Security Policy* (Oslo: Institutt for Forsvarsstudier (IFS), 2005), p.95.

⁶ Piotr Buras and Kerry Longhurst, "The Berlin Republic, Iraq and the Use of Force," *European Security*, Vol.13, No.3 (2004), p.217.

⁷ Die Welt, "Schröders Deutscher Weg,"

http://www.welt.de/print-welt/article404934/Schroeders_deutscher_Weg.html (last updated on January 30, 2012).

反其應盡義務，聯合國將可授權會員國使用所有必要的手段（all necessary means）以恢復該地區的國際和平與安全。⁸該草案馬上引起法國、俄羅斯與中國反對，美國在 10 月 25 日提出新草案，改以「若伊拉克干涉任何武檢行為或不履行解除武裝的義務，聯合國監督查核委員會主席及 IAEA 署長應立即向安理會報告，屆時為了恢復國際和平與安全，安理會應立即召開會議以衡量整體情況及遵守所有安理會相關決議的需求」，⁹最後這份草案於 11 月 8 日在安理會全數通過，成為第 1441 號決議案。決議指出伊拉克違背了 1373 號決議，持續對恐怖組織提供保護與支援，該決議並警告「如果伊拉克持續違反相關規定，將會面臨嚴重的後果」。¹⁰不過，此段文字卻被美國解讀為聯合國支持動武的法源依據。¹¹

2003 年，德國與法國聯手在安理會發動關於恐怖主義議題的辯論後，引起歐洲各國的分裂意見。1 月 30 日，西班牙、葡萄牙、義大利、英國、捷克、匈牙利、波蘭及丹麥領導人聯名投書至華爾街日報（Wallstreet Journal），強調歐洲與美國必須採取相同立場，¹²所謂 Vilnius Ten Group 為主的中東歐國家，¹³也對於伊拉克戰爭表示支持，¹⁴主張既然美國已在安理會說明伊拉克確實擁有大規模毀滅性武器及其與恐怖主義的關連，大西洋兩岸國家就應該共同對抗。而德國的鄰國波蘭及捷克亦表示支持美國，波

⁸ The White House, “Joint Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces against Iraq,”

<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/10/20021002-2.html> (last updated on July 1, 2012).

⁹ “United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America: Draft Resolution,” <http://www.un.org/News/dh/iraq/iraq-blue-en-s-2002-1198.pdf> (last updated July 1, 2012).

¹⁰ 《第 1441(2002)號決議》，<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/02/s1441.htm>。

¹¹ Martinsen, *op. cit.*, p.89.

¹² Buras and Longhurst, *op. cit.*, p.237.

¹³ 這個集團成員包括：阿爾巴尼亞、保加利亞、克羅埃西亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、馬其頓、羅馬尼亞、斯洛伐克及斯洛維尼亞。

¹⁴ Longhurst, *op. cit.*, p.91.

蘭外長更表示，在沒有聯合國背書的情況下仍會參與伊拉克戰爭。

三、修補關係期

雖然如此，德國仍從 2002 年底著手與美國修補關係，包括是透過國際合作與國內立法兩方面。前者開始於 2003 年 2 月，土耳其要求北約增加防衛，一開始德國、法國及比利時杯葛援助土耳其，認為此舉只會增加土耳其被伊拉克攻擊的風險。後來相關討論移至防衛計畫委員會（Defence Planning Committee）討論，該委員會決定援助土耳其「空中預警及控制系統」飛機。在土耳其防衛問題上，當時歐洲國家中只有 3 個有愛國者飛彈可以援助，但希臘不願意提供武器給其敵人（archenemy），荷蘭則強調因其也會參加對伊戰爭，因此本國需要飛彈以保衛本土，只剩下德國可以提供，雖然社民黨黨團反對飛彈轉移，施洛德總理的作法便是將飛彈先送至荷蘭，¹⁵不過強調一旦土耳其參戰，德國相關的人員將會撤出，不過美國仍視此舉為對抗美國的象徵。¹⁶

在其他國際層面上，德國一方面在歐盟於哥本哈根的高峰會，支持土耳其加入會員，另外一方面，則與荷蘭共同表示將擔任「阿富汗國際安全援助部隊」（International Security Assistance Force）的領導任務。¹⁷而施洛德也表明，盟邦軍隊在德國的自由行動及飛越權不會加以限制。¹⁸ 2003 年 2 月歐盟高峰會宣言指出，對伊拉克的觀察不能永遠進行，若聯合國安理會認為有需要，隨時可以中止，也強調戰爭並非不可避免，但只能被視為是最終手段，歐盟全力支持持續進行中的武檢，也希望給予武檢員多些時間，聲明中更強調只有聯合國能對伊拉克問題做出最後決定。德國與法國及俄國在 3 月 5 日發表共同聲明，表示不會讓動武的決議在聯合國安理

¹⁵ Martinsen, *op. cit.*, p.93.

¹⁶ Ibid., pp.92-93; Forsberg, *op.cit.*, p.220.

¹⁷ Harnisch, *op. cit.*, p.17

¹⁸ August Pradetto, *Sicherheit und Verteidigung nach dem 11. September 2001.*

Akteure-Strategien-Handlungsmuster (Frankfurt: Peter Lang GmbH, 2004), p.125.

會過關，但美國並沒有因此就放棄出兵伊拉克的計畫。在國內立法方面，德國議會於 2002 年 11 月通過「持久自由行動」的延長案，並承諾將會保護美國在德國境內的軍事設施以及提供以色列愛國者飛彈，也顯現德國雖然一方面反對參與伊拉克的出兵行動，但是仍承諾會負擔國際責任，並修補與美國的關係，不參加伊拉克的行動只是因為美國的正當性不足。本文根據上述的歷史過程，接下來將進行細部性的歷史分析，特別著重在政治人物的相關說法以及國會中的辯論，希望能夠藉由第一手資料，探討德國考量出兵時的原則。

貳、德國政治菁英之分歧意見

本文將分別從執政聯盟與反對黨菁英的立場出發，按照德國聯合執政的傳統，總理與外交部長通常屬於聯盟的不同政黨，而國防部長則多屬與總理相同之政黨，因此，總理與外長的立場是否有差異，是值得觀察的重點，另外則是觀察執政聯盟與反對黨之間的差異，將有助於幫助我們瞭解菁英之間的想法以及德國在出兵行動時所考量的原則。

一、執政聯盟的立場

(一) 總理的主張

由於伊拉克的出兵行動中間有一個很大的變數，就是聯邦議會的選舉，因此將選前與選後做一個區隔，探討是否有所差異。

1. 聯邦議會選前的主張（2002 年 9 月 22 日選舉之前）

(1) 強調以反恐為主，德國不會參與出兵伊拉克

施洛德批評美國的行動是軍事冒險，強調德國只會支持反恐任務，不會參與出兵伊拉克。這種批評也符合許多歐洲及德國人的想法，對他們而言，美國更有興趣的並非是政權轉移而已，而是維繫中東的權力平衡，以

促進美國的利益，並保障油源。¹⁹前總理施密特也批評美國是危險的單邊主義，主張德國不應該做為美國的工具。²⁰不過，在面對《紐約時報》(New York Times)於9月5日訪問時，他除了重申上述官方的立場之外，也試圖緩和情勢，強調德國作為美國的朋友，與美國團結是必然的，在阿富汗的付出就是例證；正因為如此，才必須主張在伊拉克問題上採取反對的立場，因為美國的單邊行動將可能傷害反恐聯盟，為後續的反恐行動增添變數。不過，他也強調德國在科威特所部署的「狐式核生化偵察車」(Fox NBC defense vehicles)用途是在「持久自由行動」的支援任務上，絕對不可能用在伊拉克上面，因為伊拉克與恐怖主義掛勾的證據仍不足。²¹

(2) 強調德國的自主性

由於選舉進入白熱化，施洛德除了提出「德國的道路」作為選舉口號，同時，當司法部長 Hertha Däubler Gmelin 在選舉期間將布希總統比作希特勒，並主張美國對伊作戰，其目的只是在移轉國內問題時，施洛德雖致信給布希總統，表示該事件被錯誤報導，但是並沒有致歉。²²隨著社民黨在聯邦議會選舉情勢在9月持續惡化，施洛德一之前較為和緩的口氣，而強硬的指出：「如果無法自由的陳述自己的意見，而只能無條件的與對方立場相同的話，這樣算什麼友誼？」²³。針對施洛德的強勢，《華盛頓日報》則批評施洛德總理運用國際危機來拉攏左派選票。²⁴施洛德在2002年選舉前一刻，於9月13日的議會上發言主張，德國與盟邦團結是一方

¹⁹ Scott Erb, *German Foreign Policy: Navigating a New Era* (London: Lynne Rienner, 2003), p.204.

²⁰ Ibid., p.205.

²¹ Bundesregierung, "Chancellor Schröder: "Fox" Vehicles in Kuwait have Nothing to do with Iraq," http://eng.bundesregierung.de/dokumente/Rede/ix_70942_5459.htm (last updated January 30, 2012).

²² Forsberg, *op. cit.*, p.219.

²³ Graham Timmins, "Germany: Solidarity without Adventures," in Rick Fawn and Raymond Hinnebusch eds., *The Iraq War: Causes and Consequences* (London: Lynne Rienner, 2006), p.64. 原文內容為: What kind of friendship is that if you are not free to state your opinion but instead have to stand there and click your heels together?

²⁴ Erb, *op. cit.*, p.206.

面，但另一方面要思考的是德國的「自我責任」(*Eigenverantwortung*)，因此他強調在他的領導之下，德國不會參與任何的軍事干預行動。²⁵

2. 聯邦議會選舉結束後

聯邦議會選舉結束後，隨著戰事開始，施洛德總理的態度趨緩，並強調並非反美。大體上，施洛德總理的主張如下：

(1) 軍事行動仍是最終手段

2003年2月13日，面對「基民/基社聯盟」在聯邦議會提案主張歐洲與德國應與美國攜手合作，施洛德在報告伊拉克政策時表示，德國在參與國際上的協助並沒有少於其他國家，從1998年起，相關支出從一年2億歐元增加到2002年的20億歐元。而從1998年起，有超過10萬名的士兵參與相關的國際出兵行動，表示並不是德國不願意配合，而是德國與法國、俄國等國家都認為和平的手段尚未用盡。²⁶伊拉克的戰事在2003年3月20日開始，德國、俄國及法國都反對，德國與美國的關係也降到二戰後的最低點，施洛德與席哈克總統對於美國將德、法貼上「舊歐洲」標籤反應激烈，而戰事爆發時，有50萬的抗議者聚集柏林，與第一次波灣戰爭時不同之處，在於此次抗議行動有許多國家的抗議人士參與支持，同時政府也與抗議者採取相同的立場。²⁷施洛德對國內訴求過去的歷史經驗，他說：「炸彈正在掉落，而在座比我老的人都知道戰爭是什麼，在座已經經歷過，並從戰爭中存活」²⁸。而由於還有和平的手段，因此他堅持主張德

²⁵ Plenarprotokoll, 14/253, "Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 253 Sitzung. Berlin, Freitag, den 13. September, 2002," <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/14/14253.pdf> (last updated July 1, 2012).

²⁶ Plenarprotokoll, 15/25, "Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 11 Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 13. Februar, 2003," <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/15/15025.pdf> (last updated July 1, 2012).

²⁷ Erb, *op. cit.*, p.208.

²⁸ Volker Heins, "Crusaders and Snobs: Moralizing Foreign Policy in Britain and Germany, 1999-2005," in Volker Heins and David Chandler eds., *Rethinking Ethical Foreign*

國政府不會參與對伊拉克的出兵。²⁹

(2) 聯合國與多邊主義的重要性

在對伊戰爭前一週，施洛德總理還是強調不應該訴諸戰爭，其正當性理由就是訴諸聯合國與歐洲的角色。他認為在多極國際體系下，歐洲的角色應追求「決策獨立」(*die Unabhängigkeit unserer Entscheidungen*)。³⁰並提出五點看法：(一) 1441 號決議並沒有自動授權使用武力；(二) 伊拉克應該在武器檢查上與聯合國安理會保持合作；(三) 在查核工作有所進展後，應由聯合國及安理會做出決議；(四) 進一步的增強查核與檢查工作，如法國外長提出應該增加一倍至三倍的調查員進行調查；(五) 建立一個可持續性的架構，以防止伊拉克地區甚至區域的危險。³¹施洛德強調德國並不是孤立的，他指出「聯合國安理會的多數，包括法國、俄國與中國，甚至包括墨西哥、智利等國家，都主張應該在聯合國的架構下，和平解決伊拉克的爭議」。³²

(3) 德國願意且已經負擔責任

如前所述，德國表示其願意負擔責任，包括反恐行動以及盟邦軍隊在德國的自由行動以及飛越權，都是德國負擔責任的作法。³³而為了回應反對黨對其將德國帶向孤立主義的批評，他強調德國是願意負擔責任，但是不願意參與對伊拉克的戰爭行動，不過如果是在聯合國主導下，為伊拉克

Policy: Pitfalls, Possibilities and Paradoxes (London: Routledge, 2007), p.61; Florian Schröder, *Das parlamentarische Zustimmungsverfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr in der Praxis* (Köln: Carl Heymanns Verlag KG, 2005).

²⁹ Plenarprotokoll, 15/25, *op. cit.*, pp.1874-9.

³⁰ Plenarprotokoll, 15/32, “Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 11 Sitzung. Berlin, Freitag, den 14. März, 2003,” <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/15/15032.pdf> (last updated July 1, 2012).

³¹ Plenarprotokoll, 15/25, *op. cit.*, pp.1874-9.

³² Plenarprotokoll, 15/37, “Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 11 Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 3. April, 2003,” <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/15/15037.pdf> (last updated July 1, 2012).

³³ Pradetto, *op. cit.*, p.125.

的人道救援與減少戰爭傷亡等任務，德國是願意參與的。他並指出，德國已經負擔 1,000 萬歐元協助當地的難民與緊急救援情況，並已提撥總計 8,000 萬歐元中的 4,000 萬歐元，交由聯合國統籌處理後續人道協助的事宜，³⁴足見德國對於聯合國的支持。

(4) 強調並未反美

施洛德在選舉結束後表達，他是對德國民眾負擔義務，而不是對其他國家或其他政府領導人負責。³⁵ 2003 年 4 月，德、法、比、盧四國在比利時布魯塞爾召開俗稱的「巧克力高峰會」(*Pralinengipfel*)，³⁶會中提出增強防衛合作計畫，主張建立軍事總部及永久性的計畫官員 (*permanent planning staff*)，並希望由四國優先組成快速反應部隊，也邀請其他歐盟會員國加入。施洛德強調這不能被視為是反美的行動，因為這些都是歐盟之前同意的項目，不過主要的歐盟軍事大國，包括英國、義大利與西班牙都沒有被邀請，因此相關國家的政治領袖都嚴厲批評此次會議會深化大西洋間的危機。³⁷義大利外長 *Franco Frattin* 在接受 *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 訪問時回應，他認為施洛德總理此舉只是要顯示其在國際上有所進展，以回應國內的批評，證明德國並未被孤立，但是他認為此一會議卻會傷害歐盟與共同外交與安全政策。而批評者也認為，過去德國基本上並不偏廢其他歐盟國家，但是從伊拉克事件以來，德國採取與英國不同的立場，將使其太過依賴法國，而影響德國的角色。³⁸

綜合言之，施洛德總理在選前與選後相關立場沒有太大的改變，主要還是主張德國不會參與出兵行動，同時強調軍事行動是最終手段，應該還

³⁴ Plenarprotokoll, 15/37, *op. cit.*, p.2998.

³⁵ Heins, *op. cit.*, p.61.

³⁶ 根據 *Leslie Lebl* 的說法，之所以被稱之為巧克力高峰會，純粹只是因為開會地點在布魯塞爾所致。

³⁷ *Martinsen, op. cit.*, p.100.

³⁸ *Hanns Maull eds., Germany's Uncertain Power Foreign Policy of the Berlin Republic* (New York: Palgrave Macmillan, 2006), p.41.

是要由聯合國來主導，而且德國也願意負擔責任，唯一的差別就是對美國的態度，選前的口氣稍微重一些，選後則試圖修補關係，強調沒有反美。

（二）外長的主張

由於外長在選前與選後的差異不大，因此本文並不擬比照前段分成選前與選後處理，外長的主張主要包括：

1. 聯合國等國際組織與多邊主義的重要性

外長費雪認為既然伊拉克願意接受聯合國調查員調查，最好的作法仍是應該在聯合國的決議下進行相關調查工作，同時，他也主張應給武器觀察員更多的時間，以確定伊拉克是否真的有大規模毀滅性武器。³⁹他在聯邦議會競選期間有別於施洛德所主張的「德國的道路」，他與綠黨提出「歐洲的道路」（European Way），並強調聯合國的角色。⁴⁰不過，他同時也預留空間強調，德國不會參與任何的軍事干預行動，強調與盟邦的合作仍是重要的，德國只是要確保美國不會單邊的行動。⁴¹費雪強調應與法國及北約等夥伴尋求用盡和平手段的解決途徑，⁴²德國並非孤立自己，反而是希望與各國合作，增強檢驗與查核機制，要求伊拉克遵守。同時，對於北約提出派遣更多軍隊與裝備協防土耳其的要求，費雪表示，德國並沒有拒絕來自國際組織的決議，也提供土耳其武器協助，雖然對於額外的愛國者

³⁹ Auswärtiges Amt, "Speech by Federal Foreign Minister Fischer before the German Bundestag on 22 February 2002 on the USA/Iraq Problem Complex," http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index_html?bereich_id=12&type_id=0&archiv_id=2758&detail=1 (last updated July 1, 2012).

⁴⁰ Harnisch, *op. cit.*, p.15.

⁴¹ Auswärtiges Amt, "Interview with Federal Foreign Minister Fischer on issues including Germany's membership of the United Nations Security Council and Iraq," http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index_html?bereich_id=11&type_id=0&archiv_id=3905&detail=1 (last updated May 16, 2011).

⁴² Plenarprotokoll, 15/25, *op. cit.*, pp.1884-7.

飛彈，德國還沒有馬上提供，但是也承諾將可以提供，只要它是用在防衛用途，而他也認為沒有馬上提供也是正常程序。⁴³

未來面臨新的風險時，需要建立相關的典則，但是這個典則不能建立在單一強權個別決定，而應該是要發展集體安全的共同規則與工具；他強調德國對於多邊主義的重視，特別是在聯合國的領導之下的多邊主義。他認為如果是對抗恐怖主義，德國人應該保持完全的團結，但是德國同時也需要避免包括宗教仇恨、國內衝突、大規模毀滅性武器的擴散等影響國際安全的因素，因此，最好的作法還是各國持續合作，在聯合國的架構下持續解決相關問題。⁴⁴

2. 反恐行動的優先

費雪在新的聯邦議會演說中強調，德國絕對不會參與伊拉克的軍事行動，因為對德國而言，包括在突尼西亞的恐怖攻擊事件、巴里島的攻擊事件等，都顯示其政策執行的優先性在於打擊國際恐怖主義，而非出兵伊拉克。⁴⁵2002年11月15日，費雪再次指出，第一優先為對抗國際恐怖主義，第二則為解決區域衝突，包括印度與巴基斯坦、近東及高加索等地區的問題，這也是德國政府希望延長在「持久自由行動」的授權卻反對對伊拉克出兵的原因。⁴⁶他並於12月4日進行預算報告時，強調德國在反恐行動上的盡心盡力（*fulfill obligations comprehensively*），不僅僅在軍事上對抗恐

⁴³ Auswärtiges Amt, "Interview with Federal Foreign Minister Fischer on the ZDF Programme 'Was nun?' on, among Other Topics, the Iraq Crisis," http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infuservice/ausgabe_archiv?archiv_id=4134&type_id=4&bereich_id=0 (last updated January 30, 2012).

⁴⁴ Plenarprotokoll, 14/253, *op. cit.*, pp.25593-5.

⁴⁵ Plenarprotokoll, 15/8, "Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 8 Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 7. November, 2002" in <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/15/15008.pdf> (last updated July 1, 2012).

⁴⁶ Plenarprotokoll, 15/11, "Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 11 Sitzung. Berlin, Freitag, den 15. November, 2002," <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/15/15011.pdf> (last updated July 1, 2012).

怖主義及蓋達組織，並在聯合國維和任務上負擔任務，德國因為不想看到攻打伊拉克的事件會弱化反恐的行動，因此不會反對出兵，更沒有所謂「反美主義」的情況，⁴⁷足見在選後德國想要進一步與美國修補關係的打算。但是美國似乎沒有放棄對伊拉克使用武力的打算，以致於這些說法並沒有達成具體的效果。

3. 動武作為最後的手段

費雪在 2002 年 12 月 30 日接受《明鏡週刊》（*Der Spiegel*）訪問時強調不能因為軍隊已經在整建的理由，就說戰爭是不能避免的，他認為還沒有到非戰爭不可的時候，德國軍隊是不會介入這樣危險的衝突之中。他並指出，德國將會在 2003 年 2 月起擔任聯合國安理會主席的身份，屆時他們將在聯合國安理會中阻止戰爭的發生。⁴⁸2003 年 2 月 26 日，費雪在接受 ZDF 電視台專訪時表示，德國在聯合國安理會不接受第二次決議的原因，主要就是因為 1441 號決議的手段還沒有用盡，而且成立一個新的決議，將可能意味著 1441 號決議的終結，這是他不能接受的。⁴⁹

費雪於 3 月在安理會講話再度強調國際上在執行伊拉克裁武上的進展，包括在飛彈限制上建立時間表、伊拉克的生化武器也已經交付給聯合國監測、查核及檢查委員會（The United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission, UNMOVIC），並在沒有監控與紀錄之下，接受聯合國對伊拉克的科學家進行訪談等措施，都足見和平解決伊拉克問題的可

⁴⁷ Auswärtiges Amt, “Speech by Federal Foreign Minister Fischer in the German Bundestag during the Budget Debate,”
http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index_html?bereich_id=17&type_id=0&archiv_id=3838&detail=1 (last updated May 16, 2011).

⁴⁸ Auswärtiges Amt, “Interview with Federal Foreign Minister Fischer on Issues Including Germany’s Membership of the United Nations Security Council and Iraq,”
http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index_html?bereich_id=11&type_id=0&archiv_id=3905&detail=1 (last updated May 16, 2011).

⁴⁹ Auswärtiges Amt, *op. cit.*

能性。因此，他強調在這個問題上既不需要新的安理會決議，同時，若要發動戰爭，也還沒有到非動用武力此最後手段的時機，強調伊拉克問題的和平解決與建立相關信心建立措施的重要性。⁵⁰德國、法國與俄國更在 2003 年 3 月 17 日發表共同聲明，其中表示：「我們堅信在目前的狀況之下，放棄武器查核過程或者改以使用武力的戰略都沒有正當性...法國、俄國與德國在中國的支持下，認為應該對裁武過程建立更嚴格的時間表，也受到許多其他安理會成員國支持...任何安理會成員國都有責任避免造成安理會內部的分裂，...使用武力只能作為最終手段，我們呼籲所以安理會成員國能盡其可能維持安理會與多數國際社會中所支持的和平手段」。⁵¹

4. 價值與風險的問題

關於價值的問題，費雪認為應該要避免造成文明衝突，並強調這也是教廷所擔心的部分。⁵²而德國對於過去所犯下的錯誤，特別是針對猶太人的迫害，也仍影響其外交政策的優先順序。費雪特別強調以色列不能被攻擊，也主張多數美國之外的民主國家的人民都反對戰爭，甚至包括美國最親密的盟邦，也就是拉丁美洲與歐洲；雖然東歐國家，特別是波蘭，可能因為過去與德國及俄國在歷史上的淵源，反對德國的看法，但這是歐洲在多邊主義發展的過程之一，⁵³不過，他也強調歐洲民意還是反對出兵伊拉

⁵⁰ Auswärtiges Amt, "Statement by Federal Foreign Minister Fischer at the Public Meeting of the Security Council on the Situation between Iraq and Kuwait."
http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/aussenpolitik/ausgabe_archiv?archiv_id=4173&type_id=3&bereich_id=11 (last updated January 30, 2012).

⁵¹ Bundesregierung, "Joint French-Russian-German Statement on Iraq,"
http://eng.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_472651_476.htm? (last updated January 30, 2012).

⁵² Plenarprotokoll, 15/25, *op. cit.*, pp.1884-1887.

⁵³ Auswärtiges Amt, "Speech by Federal Foreign Minister Fischer in the German Bundestag on 20 March 2003 on the War against Iraq,"
http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/aussenpolitik/ausgabe_archiv?archiv_id4234&type_id=3&bereich_id=12 (last updated January 30, 2012).

克，因為約有 71%的德國、英國及法國民眾以及有 91%的西班牙民眾皆反對對伊拉克出兵。⁵⁴同時，他也質疑美國人民是否能夠承受長期出兵的風險與成本，因為美國一旦出兵伊拉克，絕對不可能在幾週或幾個月就能夠解決問題，而是需要好幾年甚至十幾年的時間，但是如果美國人民無法承受長期駐兵，美國貿然用武力介入伊拉克，將會使情勢更加複雜，最後美國甚至有可能走向孤立主義的道路，而歐洲在地理上還是離中東地區較為接近，還是得直接面對中東地區的不穩定對歐洲的影響，因此他反對對伊拉克出兵。⁵⁵

(三) 國防部長的主張

如前所述，國防部長在德國聯合執政的傳統下多半與總理同黨，如果總理本身對於外交事務較為關心，國防部長的角色就會限縮，在伊拉克的出兵問題上正是如此，因為施洛德相當積極，相對國防部長的角色就多半針對特定事件回應。比方說 2002 年美國呼籲對伊拉克動武的可能性之後，當時德國國防部長史圖克 (Peter Struck) 在 7 月時指出，他與北約的秘書長 George Robertson 早就談過了，對伊拉克的問題根本沒有在北約的考慮下，也沒有在聯合國的議程上。⁵⁶2003 年，當美國國防部長 Rumsfeld 批評德國與法國是「舊歐洲」，同時也批評德國不知感激，沒有想到是美國將其從納粹中拯救出來，並促成兩德統一，並打算將把在德國的駐軍移至東歐或中歐國家，甚至將德國比做利比亞、古巴之類不參與反恐的國家時，⁵⁷史圖克表示這種說法是無法接受、不公平與不適當 (*inakzeptabel, unfair*

⁵⁴ Plenarprotokoll, 15/25, *op. cit.*, pp.1884-1887.

⁵⁵ Plenarprotokoll, 14/253, *op. cit.*, pp.25593-25595.

⁵⁶ Deutschlandfunk, "Truppeneinsätze in Afghanistan und auf dem Balkan sowie der Irak-Konflikt.---Elke Durak im Gespräch mit Peter Struck, Bundesverteidigungsminister, SPD," <http://www.dradio.de/cgi-bin/es/neu-interview/2532.html> (last updated January 30, 2012)

⁵⁷ Buras and Longhurst, *op. cit.*, pp.237-239; Martinsen, *op. cit.*, p.91.

und mehr als ungehörig），因為德國與美國還有共同參與其他任務，同時也開放飛越權並保障境內基地使用，他並指出，當他與 Rumsfeld 談過之後，Rumsfeld 已經澄清此為報導錯誤。⁵⁸

（四）反對黨的立場

1. 基民黨的立場

基民黨則批評施洛德使德國陷入孤立，強調如果有聯合國安理會授權，德國就應該出兵。⁵⁹「基民/基社聯盟」更提出德國應該與美國同一陣線的提案，不過最後仍被紅綠聯盟封殺，以 268 票對 301 票敗北。⁶⁰反對黨基民黨的梅克爾（Angela Merkel）主張如果在伊拉克和平解除武裝的行動失敗，應考慮支持軍事干預，⁶¹同時舉出幾個應出兵協助的理由：（一）國家利益：作為出口導向的國家不應該走向孤立；（二）德國不應走自己的道路，不論是冒險走向戰爭或冒險走向孤立都是不對的；（三）全球化世界已經難以區分外部與內部的安全：他並舉美國在德國海德堡破獲恐怖行動，避免德國遭受攻擊為例，強調與美國及世界各國合作的必要性；（四）歷史的教訓：過去對猶太人的罪行，使德國不能坐視伊拉克對以色列的猶太人可能的威脅。⁶²

她同意安理會第 1441 號決議並不自動授權出兵，但是她也認為德國不能夠在不告知他人的情況下，就決定自外於其他國家或只有採取部分參與，此種作法只會弱化歐盟跟北約的角色。更重要的是，她認為施洛德總理從選舉開始就挑動「反美主義」，在法德關係與跨大西洋關係之間進行挑撥，對此基民黨不會參與。她更舉南德日報於 2003 年 2 月 12 日的報導來批評施洛德總理的決策錯誤，因為該報導指出，施洛德執政下的德國陷

⁵⁸ Plenarprotokoll, 15/25, *op. cit.*, p.1896.

⁵⁹ Harnisch, *op. cit.*, p.15.

⁶⁰ Plenarprotokoll, 15/25, *op. cit.*, pp.1887-1889.

⁶¹ Longhurst, *op. cit.* p.93.

⁶² Plenarprotokoll, 14/253, *op. cit.*, pp.25608-25609.

入一個死胡同 (*in einer Sackgasse angekommen und hat keine Hintertüren offen*)，其結果就是被美國視為是敵人，卻被法國與英國視為是過度野心的外行人 (*überambitionierter Amateur*)。她更諷刺施洛德因為怕失去政治權力，因此不敢仿效在科索沃政策決定時的作法，提出再一次的「信任投票」，⁶³最重要的是，她認為聯合國的職能是不能被削弱的，聯合國安理會的決議如果包括軍事行動，德國是不應該拒絕的。

她並提出六點意見：(一) 德國應持續在國際執行權力平衡政策：德國不僅僅應該對所謂的新舊歐洲，也應該對大國與小國之間尋求平衡，並為歐洲小國發言，這是德國歷史上的傳統；(二) 同意施洛德所說歐洲應該有共同的外交與安全政策；(三) 與施洛德不同，雖然俄國的角色也很重要，但她認為要跟美俄保持等距目前是不可能的，美國仍然是最重要的伙伴；(四) 對於威脅應有集體的認知：未來大規模毀滅武器與恐怖主義的結合仍是威脅國際安全的重點；(五) 各國除了共同的威脅研究，也要有共同的軍事準備；(六) 聯合國角色的強化：她認為聯合國仍應該是唯一的權力壟斷者，但德國應該展現其政治領導的意願。⁶⁴

2. 自民黨的立場

而自民黨則採取中間的立場，一方面他們批評社民黨走德國的路的說法會孤立德國，另一方面則強調歐洲整合與國際法的重要性。⁶⁵Westerwelle 在選前先揶揄施洛德利用出兵問題作為選舉的工具，因此有「施洛德的士兵」(*Soldaten für Schröder*) 的說法。⁶⁶在選後他則代表自民黨發言，重點在於：(一) 國際法與聯合國的重要性：他主張不只是施洛德所說的責任問題而已，強化聯合國角色是德國的安全問題；(二) 歷史的經驗：過去

⁶³ Plenarprotokoll, 15/25, *op. cit.*, pp.1879-1884.

⁶⁴ Plenarprotokoll, 15/37, *op. cit.*, pp.3003-3006.

⁶⁵ Harnisch, *op. cit.*, p.16.

⁶⁶ Plenarprotokoll, 14/253, *op. cit.*, p.25589.

北約的雙軌決議 (*NATO-Doppelbeschluss*)⁶⁷時，當初的社民黨政府也是努力追求安全的保證，而後追求國內授權與歐洲共同的決議，同時也證明了內政問題不能作為外交政策決策的動機；(三) 文化與傳統：在美國攻擊格瑞那達 (*Grenad*) 時，德國也曾批評美國將外交作為解決內政的工具，而這也是德國的傳統，不容破壞。⁶⁸

他認為，雖然施洛德強調聯合國的角色，但他覺得那只是言語上的尊重而已，他認為會走到這個地步，德國在外交上沒有努力與美國協調也是主要的錯誤之一，他強調歐洲共同外交政策的重要性，並主張應該要為歐盟爭取在聯合國安理會的席次。他雖說美國的獨行其事，是不會受到德國政策的支持的，但是他也強調美國對德國的重要性。他認為在戰後，特別是在人道部分，有許多德國可以做的。⁶⁹

參、德國在出兵決策中考量的原則

綜合上述的菁英辯論過程，本文歸納出德國在決策過程中考量的原則主要包括：強調國際組織與多邊主義、中型強權的認知與追求、國際組織的重要性與盟邦的重要性，以避免被孤立。

一、對國際組織與多邊主義的重視

從相關政治菁英的講話中可以看出，不論朝野政黨都表達出對於國際組織與多邊主義的重視。紅綠聯盟政府除了主張聯合國的重要性外，強調聯合國是一個長期性能夠維持安全的組織外，更強調應該建立持續性的安全典則，以防止區域的危險。同時，也主張應該持續強化歐洲的共同角

⁶⁷ 亦即在 1979 年 12 月 2 日北約決議對華沙公約國提出相互限制中程及中長程彈道飛彈之提議，並主張若華沙公約國不同意的話，北約將在西歐部署核子武器。

⁶⁸ Plenarprotokoll, 15/25, *op. cit.*, pp.1887-1889.

⁶⁹ Plenarprotokoll, 15/37, *op. cit.*, pp.3008-3011.

色，面對其他歐洲國家（如波蘭）的反對，則強調這是多邊整合過程中會發生的衝突，當戰爭開始時，施洛德總理與費雪外長也一再主張聯合國的查核工作已有成效，應該讓聯合國的既有機制多一些時間與空間，且安理會多數成員也多數支持這樣的看法，唯一的插曲是施洛德曾短暫主張即便安理會通過決議，德國也不會出兵，但是並沒有實現，而且後來他也改口說只要是在聯合國的領導下之人道救援行動，德國將會支持。

在野黨方面，基民黨也主張聯合國與多邊主義的重要性，只是相對而言，更重視與美國的關係，而自民黨亦然，不過更加強調國際法的重要性。整體而言，對於聯合國與多邊主義的重視是跨黨派的，也是德國在決定出兵與否時的重要原則，雖然施洛德曾經表示即使安理會通過決議，德國也不會出兵伊拉克，但事實上那樣子的說法也只有在選舉過程中出現，包括施洛德本人及外長費雪，皆不斷強調聯合國決議的重要性。

二、中型強權對於本身權力的認知與追求

施洛德總理一再強調德國作為中型強權或文明強權(civilian power)的責任，⁷⁰而德國的政治人物甚至學者，也認為德國的外交政策是符合文明強權的作為。⁷¹德國作為文明強權，深知合作與整合對德國安全的重要

⁷⁰ 「文明強權」定義根據 Chaya Arora 的說法可以是種狀態(state)，也可以是種主要藉由外交與經濟影響力途徑所運行的外交政策，更可以視為是「推動非暴力化」(civilianization)的過程。Sebastian Harnisch 也認為，理想的「文明強權」應該要促進國際關係的「非暴力化」(civilized)，要達到國際關係的「非暴力化」，文明強權有六個目標要達成，包括：(1)限制使用武力：支持合作且支持集體安全的安排；(2)強化法規的重要性：藉由多邊的合作發展相關的國際典則與國際組織；(3)民主參與原則：強調決策參與的形式要具備民主；(4)暴力使用的限制：促進非暴力形式的衝突解決；(5)社會正義：促進社會公平與永續發展，以增進國際秩序；(6)相互依賴：促進相互依賴與國際分工。

⁷¹ Maull 並提出德國符合文明強權的四個規範性理由，包括：(1)不再犯錯(never again)：具體內涵包括和平主義、道德主義(moralism)與民主；(2)不再落單(never alone)：具體內涵包括強調整合、多邊主義與民主化；(3)政治解決而非武力解決；(4)規範界定利益。而作為文明強權的德國，因為其國家利益就是建構在這些價值上面，除了強調國際法與制度的重要性，當集體決議要採取武力干涉，文明強權亦不會拒絕參與。

性，為了負擔安全上的責任，德國是願意接受使用武力這個選項，這個部分從德國在阿富汗的出兵就可以證明。但是在伊拉克的出兵政策上，德國所要求的，實際上反而不是所謂的自我責任，而主要是對美國單邊主義的反應，並要求增加自己在盟邦中說話的份量。

比方說，德國在幾次與美國協商時，都要求美國在出兵前要多與盟邦溝通，一開始也確實得到了布希總統的承諾，可是後來的發展是美國一意孤行，也引發德國的反制。Forsberg 也認同這樣的說法，他認為德國沒有加入對伊的戰事，除了德國不認為這是解決問題的適當途徑外，還包括德國認為其不受美國所重視，因為德國雖然有和平主義的傾向，但是並不影響其參與科索沃與阿富汗的戰事。⁷²由此可見，德國所重視的不是武力行動本身，而是美國是否有注意到德國。⁷³

施洛德在 2002 年夏天便提出歐洲國家應該與美國平起平坐（*gleiche Augenhöhe*）的說法，他強調朋友的責任並不是所有事情都應該同意。前總理柯爾也都主張美國已經像「新羅馬」一樣，綠黨的 Ludger Volmer 也認為德國應該與美國擁有平等的高度，由此可見不論何政黨，皆對於美國單邊主義的作法不滿，並認為做為中型強權的德國，應有其發言權與受到美國一定程度的尊重。因此，當美國表示尊重德國的看法的時候，比方說在 2002 年初與戰後的重建階段，德國對美國的態度就處於和緩與修補關係期，但是當美國一意孤行時，甚至主張可以自己挑選結盟的盟邦時，德國展現的態度則是與之對抗，甚至不惜與其他國家結盟。

這樣的態度也受到一些批評，部分媒體批評施洛德總理破壞了美德關係，把德國導向一個自我隔離的情況，⁷⁴有學者認為，施洛德總理考量的因素不僅僅是贏得選舉，其中還包括世代的差異。Volker Heins 則提出所謂的「爭面子」（*snobbery*）因素，所謂的「爭面子」在外交政策的展現，就

⁷² Forsberg, *op. cit.*, p.214.

⁷³ *Ibid.*, p.224.

⁷⁴ Longhurst, *op. cit.*, p.90.

是這些國家不一定要追求利益的最大化，可能只是在乎其國家在國際社會的「位階」(rank)而已，就像法國一直以來的作法一樣，德國在此時感受到其不符合其位階，因此，藉由「爭面子」來達到其目的。⁷⁵

這個時期的德國比起戰後德國最大的不同點在於，其在選擇盟邦上的自由度更高，並會選擇對自己較有利的立場。不過，相關政治人物對於德國角色的認知仍受限於德國戰略文化中「不再戰爭」與「不再落單」的兩個核心因素，因為不再戰爭的戰略文化因素，使得德國民眾反戰的比率超過七成，促使政治人物在決策時仍須考量與民意的結合，強調戰爭必須在和平手段用盡之後才能進行，而施洛德總理更在戰爭開始後，訴諸戰爭的可怕，並呼籲盡快結束戰爭。而德國這次提出走自己的路，也與在科索沃時候所使用的方式截然不同，這次走自己的路與「不再戰爭」的記憶相結合，德國人認為包括向遵守國際法、反對先制性戰爭等概念，都是二次戰後美國對德國再教育計畫內容之一，因此，德國人產生「我們比現在的美國人還要美國人」的想法。⁷⁶而「不再落單」的戰略文化因素也正是反對黨批評紅綠聯盟政府的理由，他們認為施洛德把德國帶往孤立的道路，變成美國、英國也不支持，法國等國還覺得德國有野心。而為了避免被批評，紅綠聯盟則積極尋求盟邦，強調多數聯合國安理會成員是支持德國不出兵的立場，這些舉動都是受到「不再落單」的戰略文化因素所影響。

三、透過國際組織的規約來強化正當性

如前段所述，「不再落單」的戰略文化，深深地影響德國政治人物的政策考量，紅綠聯盟政府在合理化自己反對出兵伊拉克政策上，其作法也是強調國際組織的相關規約，以顯示美國出兵的不正當。比方說從 2002 年開始，費雪便不斷強調應該在聯合國的決議下，持續進行在伊拉克的武

⁷⁵ Heins, *op. cit.*, p.62.

⁷⁶ Ruth Wittlinger and Martin Larose, "No Future for Germany's Past? Collective Memory and German Foreign Policy," *German Politics*, Vol.16, No.4 (2007), p.490.

器檢查工作。在美國執意出兵時，施洛德則強調 1441 號決議案並不自動授權伊拉克的出兵，在戰後的重建工作上，也一再強調聯合國的角色。不過，矛盾的是，當德國一方面主張國際組織規約的重要性，一方面卻強硬表示即便安理會通過出兵伊拉克的決議，德國亦不會出兵。不過嚴格說起來，因為這種情況並沒有發生，所以我們無從得知一旦安理會通過出兵的決議時，德國是否真的會不參與行動，而是採取迂迴的方式參與。

如同德國面對北約決議援助土耳其時，便是透過荷蘭而將愛國者飛彈送至土耳其，以不違背北約的決議。同時，德國為了要強化批評美國的正當性，也得強化自己對於國際組織決議的相關付出，比方說施洛德一再強調德國在「持久自由行動」架構下的出兵行動以及德國在「阿富汗國際安全援助部隊」任務上的積極付出，因此，本文認為，國際組織的相關規約對於德國確實是有約束力的，這個約束力不僅跟其長期以來的外交政策基本方針相符合，也是其表現中型強權責任的最佳途徑。

四、為了避免孤立，結合其他盟邦

德國在伊拉克問題上選擇與美國對抗，但為了避免陷入孤立，德國必須結合其他盟邦，來顯示其行動的正當性。而在國際體系「一超多強」的情況下，唯一的作法就是結合其他強權，也就是法國、俄國與中國，才有可能與美國對抗。不過，這種作法似乎效果也相當有限，除了得罪美國之外，仍然無法阻止美國的出兵。因此，有學者批評施洛德是外交政策的「自我中心」，而忽略了與國際社會的「一家人」的關係，為了追求其地位，表達所謂歐洲的道德優越性，忽略了作為「大哥」(bigger brother)的美國，而與俄國、中國合作，同時亦忽略了中歐與歐洲小國的盟邦。⁷⁷

再者，作為常任理事國的法、中、俄等國，其實未必要靠與德國結盟就能達到制衡美國的目的，相反的，德國與之結盟反而可能會讓自己陷入

⁷⁷ Heins, *op. cit.*, p.63.

兩面不是人的情況。也因此，德國雖然在戰前積極與法、俄兩國合作，甚至導致了歐洲的分裂，但是在重建階段，還是積極修補與美國的關係，並且回到如梅克爾所主張的，也就是德國應該維持其歷史傳統，在大國之間以及歐洲國家之間，扮演權力平衡者的角色。

五、探測民意與選舉考量

選舉在這次決策過程中是意外的因素，如果沒有選舉，或許施洛德總理會與美國關係稍微密切一些，或者至少避免些強烈措辭的批評，但是面對選舉的頹勢，以及民意的反對，他必須要有些回應。在民意方面，2003年2月一份調查顯示，73%德國人認為布希才是世界和平的最大風險，相對的海珊只獲得20%，而半年後一份對全歐洲民眾調查，也顯示多數認為美國與以色列是世界和平的最大威脅，⁷⁸如前所述，德國境內有75%至85%的民眾反對對伊拉克的出兵，施洛德能做的選項，便是激化對美國的批評的程度，從「軍事冒險」到「德國的道路」等，都是選舉策略的運用，雖然中間發生了較為嚴重的議題，也就是其司法部長將布希比做希特勒的事件，但是在這個事件上，德國是採取自制的態度，同時，從戰後他與美國修復關係的角度來看，顯示其並非真正反美，⁷⁹選舉因素在這個決策過程中，雖然有扮演角色，但卻未促成很實質的政策反轉。不過，在德國決策的過程當中，民意或許不能扮演很重要的政策翻轉角色，但是探測民意的走向絕對是在決策過程中重要的考量。

肆、結論

綜上所述，可以看出德國的出兵政策之決策過程，其實受到外在因素

⁷⁸ Martinsen, *op. cit.*, p.97.

⁷⁹ Forsberg, *op. cit.*, p.226.

與內在因素共同的影響，在外在因素方面，由於新世代的政治人物的崛起，對於過去外交政策的基本方針雖然仍堅持，但是施洛德更常使用的語言是德國作為中型強權的責任，可見其試圖在國際結構中強化德國中型強權的地位，而他與美國對抗的方式便是透過國際組織的規約來證明自己的正當性，同時，為了避免落入孤立，他選擇加入法國與俄國的行列，在聯合國安理會中反對美國的出兵。

而在內在因素方面，外交基本方針中的國際組織與多邊主義的強調仍形塑著外交政策的形成，也在反對伊拉克出兵政策的形成中扮演重要角色。另外，由於面臨激烈的國內選舉，導致菁英（特別是執政黨）在面臨政權存亡時會採取一些較符合民意的說法，也就是反對對伊拉克的出兵，這樣也符合德國戰略文化與民眾心理上中長期不喜歡德國參與戰事的心態，但是戰略文化中另外一個因素，也就是「不再落單」的情況受到質疑時，政治菁英的作法則是尋求外援，與其他國家結合。不過在伊拉克的出兵問題上，德國各政黨皆強調應該要有一個共同的歐洲安全政策，推動歐洲的整合，同時，對於聯合國的角色皆表示重要性，對於恐怖主義的打擊，甚至於出兵參與也無太大爭議，各政黨存在的差異主要還是在德國應扮演何種角色的部分。

社民黨在伊拉克出兵政策上，Gernot Erler 曾代表社民黨發言指出，伊拉克戰爭證明了其戰事本身與打擊國際恐怖主義並沒有關連，甚至負面的效果反而是有害於打擊恐怖主義的。⁸⁰而社民黨在選舉的過程當中提出了所謂的「德國的道路」，施洛德總理並強調德國作為中型強權的角色，在結盟的選擇上較具自由度，雖然仍強調美國的重要性，但不必然以美國為馬首是瞻。

而在紅綠聯盟政府中的綠黨在選舉過程中有別於社民黨的「德國的道

⁸⁰ Plenarprotokoll, 15/59, "Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 11 Sitzung. Berlin, Mittwoch, den 10. September, 2003," <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/15/15059.pdf> (last updated July 1, 2012).

路」，他們的競選口號是「歐洲的道路」(European Way)，強調聯合國以及歐盟整合的重要性，因此，在伊拉克問題上，費雪始終主張應該在聯合國的架構下，給調查員多一點時間。戰爭本身並沒有解決問題，反而製造更多的問題，比方說反而給予伊朗或北韓更多發展的機會，在立場上還是以歐洲角色與戰爭作為最後手段多強調一些。基民黨在伊拉克政策方面則是批評紅綠聯盟政府把德國帶向孤立，他們一樣強調聯合國的重要性，但認為如果聯合國一旦通過出兵的決議，德國就應支持。在德國的角色上，基民黨雖強調在大國之間保持權力平衡的重要性，但立場上仍較傾向美國與以色列，並認為德國因為歷史的原因，不能夠放任以色列被攻擊，同時，當與美俄關係無法達到平衡時，仍應站在美國這邊。自民黨亦強調歐洲的整合與國際法的重要性，並主張內政問題不能夠作為外交決策的影響因素。在伊拉克問題上，Werner Hoyer 強調，德國展示「盟邦的能力」(*Bündnisfähigkeit*) 對德國來說是重要的國家利益，⁸¹他批評施洛德的作為，認為此時正是「機會之窗」(*Fenster der Gelegenheit*)，⁸²如果聯合國能夠扮演角色，德國應該支持。

綜合上面的分析可以看出，各政黨間主要的差異主要在與美國的關係，到底要當一個忠實的盟邦，還是適度的與他的對手合作、「爭面子」，其他的主張差異其實並不大。而德國出兵政策的原則，基本上還是維持著其傳統方針，強調國際組織與多邊主義、戰爭作為最後手段以及「不再戰爭」與「不再犯錯」等戰略文化，但在立場上面，則因為政黨的傾向不同，右派政黨與美國較為親近，而左派政黨雖然也重視與美國的關係，但相對則較沒有那麼親近。未來德國的出兵政策，大體上仍不脫這樣的架構。

⁸¹ Ibid., p.5052.

⁸² Ibid., p.5053.

