

# 德国外交中的政治基金会：一类特殊的智库

祝 伟 伟

**提 要** | 政治基金会是德国独具特色的一类智库,它们与各个议会政党关系密切,财务上依赖于政府公共财政,法律上则是具有“独立性”的非政府组织。这种双重身份使其在德国外交中扮演着重要角色,承担着德国外交的重要任务,尤其是对外发展援助,同时其不同于官方外交的灵活性使其便于深入对象国的各个领域,形成德国外交的“第二轨道”。

**关键词** | 政治基金会 公共外交 德国 智库

**中图分类号** | C932.85

**作者信息** | 祝伟伟,1981年生,中国社会科学院政治学系博士研究生,100732。

政治基金会(politische Stiftung)是德国独具特色的一类智库,又被称为亲政党基金会(parteinahne Stiftung)或政党基金会(Parteistiftung,Parteienstiftung),通常是指与德国传统六大政党关系密切的六大政治基金会。<sup>①</sup>尽管数量不多,仅占德国智库总数的不到5%,但无论在德国还是其他国家和地区都有一定的影响力。在美国宾夕法尼亚大学历年的《全球智库发展报告》中,有3~4家德国政治基金会排在前100名,阿登纳基金会(Konrad-Adenauer-Stiftung)和艾伯特基金会(Friedrich-Ebert-Stiftung)通常排名在前30名。

作为智库,政治基金会之所以会有如此大的影响力,一方面得益于其资金保障有力,研究实力雄厚,能够提供政策咨询,另一方面是因为其活动力强,影响范围广,不仅担负着对德国民众进行政治教育、培养民主环境的重任,而且作为官方外交的重要补充,形成德国外交的“第二轨道”。

## 一、政治基金会的主要作用

在德国六大政治基金会中,亲社民党的

艾伯特基金会历史最为悠久,成立于1925年,为了纪念弗里德里希·艾伯特(Friedrich Ebert)而以其名字命名。他是德国历史上第一位民主选举产生的总统,同时也是社会民主党派人士。纳粹统治期间,该基金会受到政治影响而被迫关闭,后于第二次世界大战结束后重建。其余五个政治基金会都是在二战以后成立的,其中亲自民党的瑙曼基金会、亲基督教民主联盟的阿登纳基金会和亲基督教社会联盟的赛德尔基金会成立于20世纪五六十年代。这一时期,战后的德国开始反

<sup>①</sup> 德国六大政治基金会分别是亲基督教民主联盟(CDU)的康拉德·阿登纳基金会(Konrad-Adenauer-Stiftung)、亲社会民主党(SPD)的弗里德里希·艾伯特基金会(Friedrich-Ebert-Stiftung)、亲基督教社会联盟(CSU)的汉斯·赛德尔基金会(Hans-Seidel-Stiftung)、亲自由民主党(FDP)的弗里德里希·瑙曼基金会(Friedrich-Naumann-Stiftung)、亲联盟90/绿党(Bündnis 90/Die Grünen)的海因里希·伯尔基金会(Heinrich-Böll-Stiftung),以及亲左翼党(die Linke)的罗莎·卢森堡基金会(Rosa-Luxemburg-Stiftung)。

思一度被视为西方宪政民主体制典范的魏玛共和国的失败,认为正是反民主思想导致了希特勒的上台,并进一步扼杀了民众的民主信念。因此,各界认为,只有广泛开展对国民的政治教育,才能更好地呵护二战后在德意志的土地上重新萌芽的德意志民主,并保护其发展壮大。“通过对德国近现代政治民主的曲折历史和经验教训的反省,德国政府和人民意识到民主政治教育和广泛政治参与在现代化民主国家建设过程中的重要性。”<sup>①</sup>伯尔基金会和卢森堡基金会历史最短,成立于20世纪90年代后期。彼时,全球范围内冷战结束,德国实现了统一,内外政治环境的变化促使政党政治多元化,“联盟90/绿党”和左翼党获得足够选票而进入联邦议院,分别于次年成立了自己的政治基金会。

从历史发展可以看出,政治基金会从成立伊始就刻着深深的“民主”烙印,其产生与德国近现代政治文化、民主政治体制的历史发展进程密切相关。同时,这一烙印也决定了政治基金会的核心目标——民主教化。为达成这一目标,政治基金会主要承担以下四个方面的任务。

第一,国内政治教育工作。这项工作政治基金会国内活动最重要的任务,其目标是尽可能客观地向人们报道有关政治进程的事实和情况,使民众了解政治事件的真相;培养人们对政治事件作出正确判断的能力;引导人们认识自由民主制度的基本价值,认识民主的本质;增强民众的民主意识和政治参与意识;促使民众在社会整体秩序内认识自己的地位。一方面,政治基金会会利用自己的教育机构召开各种以教育为目的的会议,内容主要涉及社会政治领域;另一方面,也会在其他教育机构中开设专题讲座。政治基金会每年会开设几千场这种专题讲座,借此向民众传达政治信息,激发对政治的兴趣,提高其政治积极性和政治参与度。在各个政党机构中和各个行业协会中工作的人,以及一些名誉成员,是政治基金会政治教育工作的主要对象。

要对象。

第二,人才资助。所有政治基金会都设有奖学金,用以资助国内外的优秀大学生和毕业生,尤其看重被资助者的社会背景和社会能力。政治基金会每年资助学生几千人,已经成为德国人才资助和培养的重要支柱之一。

第三,信息交流与政策咨询。政治基金会在国内外都会召开大量的研讨会、报告会、座谈会、论坛等,主题涉及政治、经济、社会、科学等各个领域。同时,基金会内部也有专门的科研、咨询和分析机构,为各自的政党和公众提供政策咨询服务,发挥其“智库”的作用。

第四,设立和维护图书馆和档案馆。这也是政治基金会一项重要的任务,不仅便于自身开展研究,还可以为其他学生和学者提供服务。例如,艾伯特基金会的“社会民主”档案馆和“德国和国际工人运动的历史与现状”图书馆是德国境内关于工人运动文献收藏量最大的机构。

第五,国际活动。这是政治基金会另外一项核心业务,而且其重要性在近些年还有所提升。尽管政治基金会只有1/5的工作人员常驻国外,但其海外活动经费占了政治基金会所有预算和项目经费的一半。

## 二、政治基金会海外活动发展历程

德国政治基金会的海外活动主要可以分为三个阶段。

第一个阶段:20世纪五六十年代的起步探索阶段。德国政治基金会的对外活动始于艾伯特基金会。早在魏玛共和国时期,艾伯特基金会就在国际联盟的框架下进行国际交往,主要以提供奖学金资助海外留学生的方式。1945年之后,艾伯特基金会开始了正式

<sup>①</sup> 吴辉《德国政党与政治基金会的关系》,《中共石家庄市委党校学报》2006年第7期,第35页。

的海外活动,最开始是与德国工会联盟(DGB)紧密合作,对第三世界国家的工会和行业协会领导人进行培训。艾伯特基金会早期比较著名的大型海外项目是1957年在外交部的资助下与墨西哥反共工会联盟(ORIT)的合作。

20世纪50年代,德国参加了联合国的“扩展援助计划”(即今天的联合国开发计划署),自此开始逐渐重视对外发展援助。1961年,德国成立了专门负责此项事务的联邦经济合作与发展部(BMZ,下称经合部)。经合部一成立,艾伯特基金会就成为其国际发展合作政策的重要践行者,积极在海外推行德国的发展援助。1959年,古巴革命胜利,成为新的社会主义国家,引发了西方国家对拉美地区“赤化”的担忧。为了防止其他拉美国家受古巴影响,加入社会主义阵营,西方国家相继将拉美地区作为发展援助的重点,推广西式民主。在这一国际大背景之下,艾伯特基金会的海外活动范围也进一步扩大至这一地区。

第二阶段:20世纪七八十年代的发展推进阶段。随着与艾伯特基金会合作经验的积累,经合部的对外发展援助政策不断丰富和完善。1973年,经合部出台文件,正式委托政治基金会作为德国发展援助政策的重要工具,开展海外活动。<sup>①</sup>在经合部的引导和支持下,阿登纳基金会、瑙曼基金会等相继设立了国际合作部门,开展海外活动,政治基金会的海外活动方式不断丰富,出现了长期系列项目的合作方式。

这一时期,德国政治基金会的海外工作成绩斐然,最明显的成效是促成了地处南欧的西班牙和葡萄牙的“民主化”。1973年,在艾伯特基金会培训中心的一次会议上,毛罗·萨雷斯(Mario Soares)领导成立了葡萄牙社会党;1974年葡萄牙革命后,艾伯特基金会的官员定期到葡萄牙帮助其社会党开展政治活动;1976年初,艾伯特基金会在马德里设立了永久办公室,帮助西班牙社会党培

养干部和进行各种政治活动。政治基金会在西班牙和葡萄牙“民主化”过程中主要是帮助相关政党发展组织,为相关政党领导人提供政策和大选战略咨询;艾伯特基金会在葡萄牙还为地方政府提供了各种培训,并在西班牙政治发展的重要关头,在西班牙安排了宪法改革大会。此外,政治基金会都为这两个国家的反共工会组织提供了经济支持。仅1977年,艾伯特基金会为西班牙和葡萄牙“民主化”所提供的资金就达400万德国马克。为此,西班牙国王胡安·卡洛斯(Juan Carlos)特意嘉奖艾伯特基金会驻马德里的代表迪特尔·柯尼基(Dieter Koniecki),表彰他对西班牙“民主化”的贡献。<sup>②</sup>

葡萄牙和西班牙的政变被视为第三波民主化浪潮开始的标志性事件,也就是说,德国政治基金会在促成这一全球政治进程中扮演了极其重要的角色。德国政治基金会在上述两个国家的成功经验显然给美国政界留下了深刻印象,美国中央情报局的高级官员科德尔·迈耶尔(Coder Meyer)后来在其回忆录中承认,葡萄牙右翼独裁政府倒台后,在支持本土民主势力同共产党人的对抗中,德国政治基金会“发挥了至关重要的作用”。一些美国政治家和政治学者开始考虑借鉴联邦德国成功的经验,在美国建立类似的基金会,例如全国民主基金会。<sup>③</sup>

第三个阶段:20世纪90年代以来的全面扩大阶段。冷战结束后,原独联体地区成为西方国家推行自由民主的试验田,而俄罗斯、东欧地区历来是德国外交政策的重心,再

<sup>①</sup> Miriam Egger, Die Auslandsarbeit der politischen Stiftungen zwischen Entwicklungs- und Transformationskontext, [http://www.diss.fu-berlin.de/diss/receive/FUDISS\\_thesis\\_00000003080](http://www.diss.fu-berlin.de/diss/receive/FUDISS_thesis_00000003080). [2018-01-16]

<sup>②</sup> 刘国柱《全国民主基金会与美国民主援助》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2010年第4期第29页。

<sup>③</sup> 同上。

加上欧盟东扩的需求,德国政治基金会的海外活动重心转移到这一地区,参与其政治、社会与经济转型。同时,随着全球化进程的推进,政治基金会的海外活动范围也不断扩大,在世界多个国家和地区设立了代表处、办事处等。依托这些机构,在德国驻各国使领馆的支持下,政治基金会通过形式灵活的合作,关注丰富的议题,与各地的合作对象展开了多方位、深层次的交流与合作。时至今日,德国政治基金会在全球范围内建起了合作网络,其活动足迹遍布五大洲,其海外活动内容重点覆盖了政治、经济、社会、环境、危机预防、国际恐怖主义、全球治理等各个领域。例如,2017年艾伯特基金会的海外代表处达到109家;①阿登纳基金会在全球120多个国家有200多个合作项目;②成立时间最晚的卢森堡基金会也已经在南非、俄罗斯、波兰和巴西等地设立了办事处,每个办事处负责多个国家事务。

### 三、政治基金会在德国外交政策中的角色

政治基金会是德国外交的重要行为主体,其海外活动是德国外交实践的重要补充。早在20世纪60年代,外交部就肯定了其作为外交工具的重要意义。尤其是涉及政府外交会被视为干涉内政的事务中,政治基金会的作用无可替代,例如与反对派、在野党等的联系,对部分政党和工会的支持等。“为避免联邦政府作为直接资助方,艾伯特基金会、瑙曼基金会、艾希霍尔茨(Stiftung Eichholz)等组织要首先担负起实施德国对外政策措施的任务。”③而艾伯特基金会、阿登纳基金会、瑙曼基金会也认为,由政治基金会来负责与对象国社会、政治等各领域的联系,会降低政治风险。

为了保证政治基金会的海外活动,其经费主要来源于联邦政府和州政府的公共预算,比例超过90%。其中约30%为基金会的基本运营费和国内活动经费,由联邦内政部

拨款,包括行政管理、人员工资及津补贴、开展政治教育活动、维护图书馆和档案馆、出版刊物、办展览,等等。其余70%为项目资金,主要用于海外活动,根据项目不同由相关联邦部委拨款。例如,经合部的拨款主要用于开展国际合作,尤其是发展援助;联邦教育与科研部的拨款主要用于为德国本土学生设立奖学金;外交部的拨款用于向外国学生提供奖学金和在海外进行国情调研、信息采集及举办各种会议与论坛;等等。从政治基金会的经费使用来看,其在海外开展活动的途径主要有两种:一是设立奖学金;二是开展以发展援助为主的公共外交。

在德国外交中,政治基金会发挥着多重角色。其一是外交政策的“工具”,而且是“最有效、最有保障的工具”。④政治基金会的法律身份是非政府组织,但又因为与主要政党十分亲近,而且经费主要来源于政府,所以与政府关系密切,这种双重身份使其对德国官方外交起到了重要的补充作用。在发展中国家中,有一些政治力量具有相当的政治潜力,对德国外交非常重要,但是官方外交不适合出面,这种情况下政治基金会就可以与之建立联系,开展合作。得益于其非政府组织的身份,政治基金会在许多发展中国家和转型国家中可以通过对外援助干预内政,这也是官方外交做不到的。在国外,如果同一

① Friedrich-Ebert-Stiftung, Jahresbericht 2016, <https://www.fes.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=29657&token=9ea12038114a62c4d3b422776864266997eb95c7>. [2018-01-16]

② Konrad Adenauer Stiftung, Jahresbericht 2016, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_49247-544-1-30.pdf?170619143405](http://www.kas.de/wf/doc/kas_49247-544-1-30.pdf?170619143405). [2018-01-16]

③ Auswärtiges Amt, Beschwerneisse im Verhältnis zum BMZ, 1963, S. 19.

④ Roman Herzog, Weltweites Wirken für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Ansprache zur Jubiläumsveranstaltung der FES am 8. März 1995 in Bonn, S. 2.

个地区有多个政治基金会同时开展活动,它们之间不会相互竞争,而是与对象国的不同党派、机构和团体合作,共同服务于德国的国家利益。如果一个地区仅有一家政治基金会,那么其目标就是达成最广泛的民主共识,并充当不同政治力量之间的“协调员”。此外,政治基金会常年开展海外活动,掌握了合作国家很多的信息,有些信息甚至是外交部门无法获取的,因此政治基金会经常与德国驻外使馆交流信息,并且每年都会撰写对象国国情报告上报外交部,方便其做外交决策,因此政治基金会也被称为“政治预警系统”,帮助外交部“睁眼看世界,及时了解世界发展,以便正确地自我定位”。<sup>①</sup>

其二是外交政策的“行为主体”。尽管经费来源于政府,而且其宗旨和目标受制于德国政策框架,但是非政府组织的身份让政治基金会拥有更多的自由,其开展海外活动完全由自己决定,不需要外交部门批准,因此政治基金会不是无意识的工具,而是拥有独立意志的外交行为主体,在构建国际关系网、发挥国际影响力中发挥着重要作用。有时候,政治基金会的活动会促进德国的外交关系,而有的时候则会阻碍其外交关系。例如,1996年6月,在时任联邦外长金克尔(Kinkel)访华前夕,瑙曼基金会在波恩举办西藏大会,并邀请达赖参会。这一举动严重破坏中德关系,最终导致金克尔访华被取消。其后,联邦政府取消了原本打算批准拨给瑙曼基金会的相关项目经费。<sup>②</sup>再如,2000年4月,伯尔基金会在柏林举行为期三天的“议会选举后的伊朗”大会,邀请了17名伊朗“革命派”政治家、艺术家、学者等参会。这17人回国后被起诉,部分被逮捕。<sup>③</sup>德国外交部和伊朗官方因此事发生不少龃龉。

近年来国际政治的大事件背后都有着德国政治基金会的影子。例如,“阿拉伯之春”后,2011年12月29日,埃及警察对阿登纳基金会驻开罗办事处进行搜查,计算机被没收,资料被查抄,银行账户被冻结。此次活动

中还有其他17个非政府组织的机构被关闭,包括美国国际民主研究院和美国国际共和研究院。<sup>④</sup>这两家研究院是按照德国政治基金会的样板建立的。埃及政府展开此次搜查的原因是,怀疑外国机构向埃及的组织非法提供财政援助和干预内政。在乌克兰危机中,德国政治基金会到底扮演了什么角色还有待进一步查证。艾伯特基金会在乌克兰从事了大量活动,但是其年度报告却对活动说明和经费讳莫如深,这对于一个创立透明国际的国家来说不可谓不蹊跷。有意思的是,2005年艾伯特基金会曾出过一个报告,罗列了德国和乌克兰民间合作项目,其中包括48个德国民间组织,但全都是不出名的小型机构,对于艾伯特基金会和阿登纳基金会却只字未提。有德国学者曾明确说德国的政治基金会曾“支持2004年乌克兰的橙色革命”。<sup>⑤</sup>有统计,2003年德国机构在乌克兰的资金投入约4000万欧元,其中德国技术合作公司(GTZ)用于“发展援助”的资金约800万欧元,政治基金会用于“民主促进”的资金约

<sup>①</sup> Günter Rinsche, Freiheit und Demokratie, Gerechtigkeit und Selbsthilfe – die entwicklungspolitischen Ziele der Konrad-Adenauer-Stiftung, Rede anlässlich der Bundespressekonferenz in Bonn zum Thema „Aufgaben der politischen Stiftungen in der Entwicklungszusammenarbeit“ am 26. Februar 1997, KAS-Presseinformation vom 26. Februar 1997, S. 1.

<sup>②</sup> <http://www.zeit.de/1996/44/kinkel.txt>. 19961025.xml/komplettansicht. [2018-02-05]

<sup>③</sup> <http://www.trend.infopartisan.net/trd0600/t230600.html>. [2018-02-05]

<sup>④</sup> <https://www.welt.de/politik/ausland/article116804322/Haftstrafe-fuer-Mitarbeiter-der-Adenauer-Stiftung.html>. [2018-02-05]

<sup>⑤</sup> Nicole Renvert, Gefährdet oder gefährlich? Politische Stiftungen und der arabische Frühling, Internationale Politik, 2012, <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/regionen/naher-mittlerer-osten-nordafrika/nordafrika/gypten/gef%C3%A4hrdet-oder>. [2018-02-05]

110 万欧元。其他机构的资助涉及教育、宗教、人权、法律等多个领域。艾伯特基金会从 1993 年开始就在乌克兰开展活动,到 2003 年其活动重点为外交与安全(约占所有活动的 25%)、工会(10%)、政党和社会团体(20%)、经济和政治转型(20%)。可以说德国政治基金会用相对较少的资金在乌克兰取得了相对较好的成效,美国在乌克兰的投入产出比明显低于德国。<sup>①</sup>

#### 四、结 语

德国政治基金会是一类特殊的智库,它们在法律上被定义为非政府组织,拥有法律意义上的独立自主。它们与德国各大政党关系密切,共享相同的政治价值观,秉持相同的政治立场;在人事安排上,基金会领导层职务

由其亲近政党内在职或已退職党员担当的现象并不罕见;在财务上,受政府经费扶持,其 90% 以上的经费来自联邦和联邦州政府的公共预算,其中一半以上由 BMZ 提供,用于开展海外活动,而且经费使用要受到议会和联邦审计署的监督。政治基金会是德国外交的重要工具,对此外交部、经合部等外交部门均十分认同,称其“在支持所谓的‘非民主国家’的政治改革进程,建立民主、法治、多元的社会市场经济结构中发挥了不可或缺的重要作用”。<sup>②</sup> 与官方外交相比,非政府组织的身份又赋予政治基金会更多的自主性和灵活性,使其便于更深入地接触对象国的各个领域,从而在公共外交领域发挥更积极的作用。

(责任编辑:高 媛)

※

※

※

<sup>①</sup> Forschungsstelle Osteuropa Bremen, Westliche Förderprogramme in der Ukraine, 2004, <https://www.forschungsstelle.uni-bremen.de/UserFiles/file/06-Publikationen/Arbeitspapiere/fsoAP63.pdf>. [2018 - 02 - 05]

<sup>②</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU Fraktion und der FDP Fraktion, in: Bundestagsdrucksache 12/6162 vom 12. 01. 1993, S. 67.