

参考资料

德国快讯

2020年第6期·总第750期

同济大学德国研究中心·德国问题研究所·《德国研究》编辑部

本期主要信息

新冠病毒考验德国的联邦制

民粹政党要转变风格？AfD 散其极右“羽翼”

德国近期大事记（2020年3月11日~3月25日）

德国能够带领欧盟化解第二次难民危机吗？

3月11日，德国总理默克尔首次就新冠病毒疫情举行新闻发布会。她表示：“当病毒在那里时，人们没有免疫力，也没有治疗方法，然后将有60%到70%的人被感染。必须减慢病毒的传播速度，不使卫生系统负担过重……我们需要与时间赛跑。”

次日，根据德国负责疾病控制和预防的联邦政府机构兼研究机构罗伯特·科赫研究所（RKI, Rober Koch-Insitut）发布的数据，德国新冠病毒感染人数为2369人，死亡5人。论感染人数，排在意大利、西班牙和法国之后，列欧洲第四位。

默克尔首次公开就新冠疫情表态，说明德国疫情已经进入较为紧急的状态，德国媒体评论，这“已经成为大领导的事了”。

在近日德国媒体关于抗新冠病毒的讨论中，不断出现同样两个问题：是否在全国禁止1000人以上的大型活动，是否全国范围关闭中小学及幼儿园。部分德国华人和华人自媒体因此认为，德国政府缺乏执行力，没有采取积极的抗病毒措施。

在默克尔等人举行的新闻发布会上，联邦卫生部长施潘（Jens Spahn，基民盟）明确表示建议各州取消千人以上的大型活动，但对全国关闭中小学校的做法持保留态度。取消千人以上大型活动的建议已经陆续被北威、巴伐利亚和柏林等联邦州采纳，但一些联邦州、利益相关方和民众仍提出质疑。关于关闭全国中小学校，各方态度各异，目前仅有发现感染病例的学校被暂时关闭，或者如西部萨尔州和东部萨克森-安哈尔特州的哈勒市（Halle）那样，关闭本州和本市全部学校。

除了因为考虑要平衡经济运行和遏制疫情而造成的意见不统一，施潘的表态还清楚地说明了一点：作为德国卫生部长，他并没有权力直接下达命令，关闭德国全境的学校并取消大型活动，而只能提出建议，供各联邦州自行决定。这是德国联邦制的特点：每个联邦州都有类似国家的权力，特别是在卫生防疫和文化教育领域拥有高度自治权。

正因为如此，德国各界在疫情愈发严峻时有一个担忧：德国的联邦制在危机时刻是否会妨碍抗击新冠病毒疫情。

这一担忧也出现在新闻发布会的记者提问中。默克尔的表态是，呼吁德国采取协调一致的行动，联邦制不是说把责任推出去，而是每个机构承担起自己的职责。默克尔还是一如既往用实用主义思路面对疫情，也就是说在政治法律框架无法改变的情况下，尽一切努力，即使联邦制在危机时刻会暴露其弱点。

德国联邦制下的抗疫框架

到目前，德国应对新冠病毒疫情的组织原则是以2001年1月起在前总理施罗德领导的红绿联盟（社民党和绿党联合执政）时期生效的《传染防护法》（Infektionsschutzgesetz）为基础。

该法规定了联邦、州和地方在预防、发现和阻止传染疾病时的职权分配以及联邦和州在疫情期间的信息管理制度。根据该法，16个联邦州、各地方政府和卫生部门负责制定具体防疫和抗疫措施，拥有下达指令的权力，联邦层面仅提供框架条件的支持和专业建议，无权强制联邦州执行某项指令。

例如，巴伐利亚州有76个地方卫生部门，它们拥有决定是否关闭学校、哪些人必须或者如何被实施隔离等权力。《传染防护法》规定，联邦卫生部下属的专业机构罗伯特·科赫研究所拥有咨询和建议的权力。因此，当前所有相关新冠的专业信息、病情统计、个人防护措施知识均由该研究所汇总并发布。它同时也负责跨联邦州以及联邦州与联邦卫生部的协调工作。

当前，感染新冠病毒的病例上报途径是，当地实验室或者医生在24小时内上报给当地卫生部门，然后由当地卫生部门立刻上报给州卫生部。州卫生部再将数据汇总给罗伯特·科赫研究所，在那里联邦卫生部长、各州州长和专家定期碰头商议。

除了《传染防护法》，德国还有所谓“大流行病计划”（Pandemiepläne）。联邦政府2005年首次制定了《国家大流行病计划》（NPP），最近一次更新是在2017年3月。基于联邦制，德国16个联邦州各自都制定过自己的“大流行病计划”。这些计划包括在危机中成立用于国家协调的危机指挥部、联邦-州工作组和专家组，启动上报和信息公开系统（包括传染路径、行为措施等），限制公共活动，集中医疗资源，协调指挥部行动等内容。

在这次抗击新冠疫情的措施中，联邦内政部和卫生部已经成立了危机指挥部，在感染人数最多的北威州海恩斯贝格县（Kreis Heinsberg）也成立了危机指挥部。随着世界卫生组织于11日宣布新冠病毒为“全球大流行病”之后，德国国家和各州的“大流行病计划”也应该随之启动。

联邦制下抗疫的优势和劣势

德国的联邦制有深厚的历史和文化背景。

2019年，在有关德国《基本法》颁布70周年的一次问卷调查中，56%的受调查德国人希望联邦州获得更多权限，或者保持现有权限不变，仅有29%的德国人希望联邦州少点权限，联邦政府更多统一决策。可见，德国人对本国联邦制的认可程度较高。

在通常情况下，德国联邦制的政治架构有诸多优势，因为每个州和地方政府可以根据当地具体需求制定针对性很强的政策并予以实施，灵活性强、反映迅速，可以避免一刀切的形式主义所带来的资源浪费和效率低下。且联邦和联邦州在协调过程中，可以充分吸收不同意见形成最优方案，防止因少数人决策失误导致巨大损失。

卫生部长施潘和罗伯特·科赫研究所长维勒（Lothar H. Wieler）就联邦制如何抗击

疫情的相关提问回答时，都表达了相同的意见：只有各地卫生部门知道当地的实际状况，只有它们能做出正确的决定。

要评估德国对每年季节性流感的防护效果，那么可以说，联邦制下的多层级组织形式是有效的，市镇有关部门根据各地区特点积累了足够经验。但是在新冠病毒大流行病的新形势下，地方力量可能迅速超负荷，急需国家层面的统筹与协调甚至直接指挥。

早在 2009 年甲型 H1N1 流感全球大流行和 2011 年德国肠出血性大肠杆菌蔓延时，德国的抗疫组织结构就遭到了质疑。甲型 H1N1 流感发生时，由于各级机构出现了相互矛盾的信息发布，以至于民众对甲型 H1N1 流感本身的恐慌大于对疫苗的恐慌。在后一个危机中，很多完全无辜的菜农被迫破产。但是两次疫情过后，德国基本的抗疫架构并没有发生改变。

然而相比这次来势汹汹、充满未知的新冠病毒，前两次的疫情显然温和得多。从中国过去一个多月的经历不难推测，仅就传染性和隐蔽性而言，如果德国一个州取消大型活动，而另一个州坚持举办几万人的足球赛，那么对阻止新冠病毒的蔓延毫无帮助。或者说，一个州的学校照常上课，而另一个州的公共交通和大型活动即使暂停也同样很难放缓病毒蔓延的速度。与此同时，民众面对不统一的禁令会感到困惑，产生质疑，增加更多不确定性和恐慌情绪。

另外，德国以联邦制为基础制定的“大流行病计划”存在两个问题。

首先，最初制定“大流行病计划”是配合流感而制定的。联邦层面，整合和采纳了世界卫生组织的一套大流行病计划，并且对“国家大流行病计划”进行过更新，但是各州制定的计划则完全老化，很多甚至十几年没有调整，已经不具备可操作性，等于说毫无计划。仅有巴伐利亚、巴登-符腾堡和石勒苏益格-荷尔施泰因这三个州的计划曾经更新，可能随时启用。上文提到的德国在甲型 H1N1 流感和肠出血性大肠杆菌疫情爆发时出现的协调问题，就和这一点直接相关。

第二，和《传染防护法》相比，“大流行病计划”中的政策建议不具备法律约束性。虽然当前联邦成立了危机指挥部，但是实际法律框架下的权限仍然保留在联邦州层面。所以，即使联邦和各州大流行病计划顺利启动，联邦各部委、联邦危机指挥部、专家委员会和罗伯特·科赫研究所依然没有最终决定权限。

面对大考的德国联邦制

环顾病毒肆虐的欧洲，意大利、法国和奥地利等国都纷纷在近期采取迅速而激烈的手段试图防止病毒扩散，只要国家政令一出，即刻执行，或者国家宣布紧急状态，总统或总理获得更大权限，就可直接做出明确决策。

而德国至今还仅仅停留在联邦层面提出建议，各州需要进一步相互协商才能统一行

动的阶段。与此同时，感染病毒的人数呈指数级增长。由此，“联邦制不适合危机时期”、“联邦制在新冠疫情面前力不从心”、“联邦制可能致命”、“新冠危机对决联邦补丁式措施”等批评频繁出现在德国近日的媒体中。

具体的质疑还包括：联邦在采购、储备和调配防护用品方面发挥的作用有限；作为真正行动层面的地方卫生部门在人员和资金上始终存在短缺问题，让抗疫情行动捉襟见肘；全德重症床位数量和医护人员力量分布不均，联邦制增加调动空余资源驰援疫情最危急地区的难度；去中心化实验室检测体系加上联邦制让感染人数信息统计和发布不够及时；各州过多考虑各自利益而不顾全局，联邦政府缺乏整体形势的掌控力。

前总理施罗德、自民党主席林德勒（Christian Lindner）、卫生管理专业及法学方面的教授们近日都公开表示，联邦制正在妨碍阻击病毒蔓延，德国需要来自柏林的明确指令和清晰规定，而不是每个联邦制和地方各行其是，国家需要迅速行动。

每当全国性危机来临，德国都会出现赋予联邦政府更多权限的呼声。已经被世界卫生组织定级为“全球大流行病”的新冠病毒，无疑给德国联邦制带来了一次全方位的大考和压力测试。

和以往的危机不同的是，新冠病毒对所有人的传染性是无差别的。而且，人类对这个病毒还有很多地方不了解，比如它是否受温度影响，如何变异，轻症转重症的规律如何。最关键的是，人类何时能生产出疫苗。这些都让这次危机具有更大的时间压力和巨大未知困难。

那么，如何让联邦制兼具灵活性和效率，以尽可能减缓新冠病毒蔓延的速度——毕竟这是默克尔总理对德国目前防疫工作确定的最高目标——是德国在未来两周面临的巨大挑战。

民粹政党要转变风格？AfD 散其极右“羽翼”

3月20日，德国右翼民粹政党德国选择党（AfD）联邦主席团要求本党内部极右翼派系“羽翼”最晚于4月30日前解散。“羽翼”的领导人物是图林根州的 AfD 主席霍克（Björn Höcke）和勃兰登堡州的 AfD 主席卡尔彼茨（Andreas Kalbitz），两人在 AfD 领导层提出解散要求后，被迫妥协，决定自行解散“羽翼”组织，不再以“羽翼”的名义举行任何线下和线上的活动。

在当前新冠病毒新闻占据各大媒体每天头条的情况下，该事件及其带来的影响没有引发德国公众更多的关注。

右翼党中的极右翼

德国选择党是2013年作为疑欧和反欧元政党成立、2015年难民潮涌入德国后迅速

崛起的右翼民粹政党。2019 年经过几次联邦州大选，它更是跻身所有联邦州议会，一度超过传统大党社民党成为德国第三大党。而它党内一个名为“羽翼”的派系则被视为其“极右翼团体”，正可谓右翼中的极右翼。

由于在官方正式文件中，“羽翼”并非选择党的一部分，它因此并没有所谓的成员名单。据联邦宪法保卫局（BfV）的信息，在 AfD 总共 35000 名党员中，大约三分之一属于“羽翼”派系，比极右翼政党德国国家民主党（NPD）人数多一倍。尤其在德国东部联邦州萨克森州，图林根州和勃兰根堡州的 AfD 中，“羽翼”掌控了党内的政策路线。

“羽翼”成立于 2015 年 3 月，成立之时发布了《埃尔福特决议》（Erfurter Resolution）。该决议反对 AfD 迎合建制派政治，同时要求 AfD 必须保持为一个“反抗运动”。决议里写道：“德国选择党必须是一个不同于建制党的、彻底的、爱国主义的和民主的另类选择”，是一个“我们人民反对诸如性别主流化和多元文化主义等社会实验的运动”。

因此，“羽翼”派系从一开始就和 AfD 的路线不太一致，它更多谋求与仇外的 Pegida 运动（“爱国欧洲人反对西方伊斯兰化”运动）进行合作。其追随者每年召开一次大会，称为“屈夫霍伊泽会议”（Kyffhäusertreffen）。

“羽翼”领导人之一霍克是 AfD 内极右代表人物，也是 AfD 高管层最富争议的人物。2019 年图林根州大选，他带领 AfD 打败默克尔所在的基民盟，创下历史最高得票率。他常用纳粹语言，被媒体称为“希特勒第二”，曾发表不少惊人言论。例如他曾经在 2017 年 1 月 17 日的一次演讲中为纳粹翻案，他称“我们的人民是世界唯一会把耻辱纪念碑设立在首都中心的人民”，必须对纳粹历史发起“180 度的认知翻转”。

2017 年 2 月，时任 AfD 主席佩特里（Frauke Petry）启动了开除霍克党籍的程序，但是之后图林根州仲裁庭驳回了 AfD 联邦主席团针对霍克的开除党籍申请。

AfD 从最初成立时的“教授政党”转变为如今的一个“右翼运动的集合体”，并且在近两年大选中强势崛起都和“羽翼”这样的派系存在息息相关。因为 AfD 的成功在于善用它的双面特性：一方面对外展示其保守的、市民性气质，另一方面在文明的外衣下煽动仇外、仇视穆斯林情绪来赢得中间和中间偏右选民的选票。“羽翼”的存在为 AfD 更好地发挥了它双面的特性。因此尽管 AfD 高层不满“羽翼”偏离本党路线太远，并且与之存在政党内部不可避免的权力斗争，但 AfD 并不愿意也无法将其真正清除。

被联邦宪法保卫局监控

早在 2019 年 1 月 15 日，德国负责国内安全事务和国内情报的机构联邦宪法保卫局就曾发表声明，鉴于 AfD 的一些主张和政策“与宪法和民主秩序相悖”，遂将该党划入“应调查”类别，以加强监控，调查其是否有违宪和极端行为。但是这并未吓退 AfD 的选民。

事实上，2013 年 AfD 成立之后，其他各政党的许多政治人物都曾经呼吁将该党列

入监视范围，但是宪法保卫局一直没有将整个 AfD 作为监视对象，而是针对该党的个别成员进行监视，例如“羽翼”领导人霍克。

2019 年宪法保卫局将“羽翼”列为右翼极端主义的怀疑对象，同样被列为怀疑对象的还有 AfD 的后备组织——AfD 青年团。2019 年 9 月，图林根州迈宁根市行政法院的一项决议允许将霍克称为“法西斯分子”。这依然没有对 AfD 产生明显负面影响。恰恰相反，2019 年秋季，由“羽翼”派系掌控的 AfD 在德国东部三个州——图林根州、勃兰根堡州和萨克森州州议会大选中大获全胜。

由此“羽翼”进一步扩大了它在全党的影响力。2019 年底在 AfD 全国党代会上，对“羽翼”持批评立场的党内领导人失势，右翼力量在领导层中显著增强。AfD 联邦议会党团主席、AfD 名誉党主席高兰（Alexander Gauland）就一再强调“羽翼”在党内的重要性，他甚至在一年前就估计“羽翼”拥有可以召集党内 40% 成员的力量。

2020 年 2 月 20 日德国黑森州哈瑙小城发生了以种族主义为动机的恐怖袭击，造成 9 人死亡，嫌疑人具有极右翼背景。这导致了德国对极右翼组织更为严厉的监控。

2020 年 3 月 12 日，联邦宪法保卫局正式将“羽翼”定位为威胁民主的右翼极端主义实体，加强对其监控，该派系的领导人霍克和卡尔彼茨被称为“右翼极端主义分子”。这一定性意味着，“羽翼”派系及其领导人物的言行完全处在情报手段的监控之中，其中包括监视和招募内线、搜集和储存其个人信息等。联邦宪法保卫局认为“羽翼”在 AfD 党内影响力显著增强，如果这股力量继续扩大，那么宪法保卫局也将扩大其监控半径。

联邦宪法保卫局对“羽翼”的定性给 AfD 带来了巨大压力。仅一周以后 AfD 领导层即提出解散“羽翼”的要求。而“羽翼”领导人霍克也放弃与本党联邦主席团的正面冲突，选择退让，表示愿意自行解散该派系。

AfD 与极右翼真正切割？

显然，AfD 领导层要求解散自己内部的派系是联邦宪法保卫局对“羽翼”定性的直接后果。表面上看这是一次具有指向性的决定，因为这表明，AfD 不仅害怕失去党员中的公务员和教师群体、害怕西部德国的党内温和派的强烈反对、害怕失去更多类似职业的选民，同样害怕将来整个政党成为宪法保卫局被监控对象。因此在巨大压力下采取了貌似与党内极右翼派系切割的举动。

但是如果仔细深入观察这一举动及其后续，不难发现，AfD 领导层的这次行动并没有撼动该党右翼的真正内核。“羽翼”的形式和标签即使不在，但它形散而神未散，其极端民族主义的意识形态并不会因此削弱。其中有多种原因。

第一，解散的要求没有带来人事变动的后果。目前“羽翼”领导人霍克和卡尔彼茨仍然是图林根和勃兰登堡州的领导人物，没有迹象显示他们会离开现任职位。

第二，“羽翼”成员无需固定组织也可以继续联网集结，一年一度的年会可以照常举行，只需要以 AfD 的名义即可。

第三，AfD 领导层无意真正切割。解散的要求仅仅是为了保持 AfD 团结的妥协之举。

第四，极右翼意识形态本身就是 AfD 价值观的一部分。

第五，“羽翼”及其领导人的影响力在党内已经太大，暂时没有势力能够真正撬动他们。

因此，这次 AfD 敦促解散自己的极右翼派系之举更多可以理解为一种自保策略或“障眼法”。“羽翼”解散之后反倒降低了人们的警惕性，它变得更加难以击破。不论 AfD 是否与极右翼切割，对于建制派还是有一个好消息：在新冠疫情愈演愈烈的现状下，各民调显示，AfD 的支持率有所下降。

德国近期大事记（2020 年 3 月 11 日~3 月 25 日）

3 月 11 日 德国总理默克尔表示，现在的首要任务是控制新冠病毒的传播，中心工作是维持医疗体系的运作。在当前形势下，维持警察、军队和医疗体系正常运转非常重要。全国应团结一致，经受住疫情的考验。受疫情影响，德国已取消或推迟多场展会、体育赛事等大型活动，并禁止向国外出口口罩、手套和防护服等防护用品。

3 月 12 日 德国疾控机构罗伯特·科赫研究所公布的最新数据显示，截至当地时间 12 日 15 时，德国累计新冠肺炎确诊病例升至 2369 例，较前一日增加 802 例，死亡病例升至 5 例。德国基民盟宣布，该党原定于 4 月召开党代会选举新任党主席，现因疫情推迟举行。

3 月 16 日 德国政府 7 时起恢复针对邻近国家的边境管控，包括法国、奥地利、瑞士、卢森堡和丹麦，以遏制新冠肺炎疫情蔓延。管控措施生效后，货物流通和跨境通勤将不受限制，德国公民和拥有居留权的人可以返回德国。但“没有重要旅行缘由者”和疑似新冠病毒感染者不得跨越边境。

3 月 18 日 默克尔总理发布了执政 15 年来首次紧急电视讲话。她在讲话中指出，新冠肺炎疫情是德国自二战以来遭遇的最大挑战，她呼吁民众严格遵守政府出台的限制性措施。自由是值得珍视的，目前限制自由的措施实在是形势所迫，在一个民主社会里，这

些措施不该轻率实施，即使实施也要把握好度。就目前而言，这些措施不可或缺，也要一定遵守。对于经济而言，她表示联邦政府一定会竭尽所能，维护就业岗位，帮助大小企业渡过难关。

3月20日 德国右翼民粹政党德国选择党(AfD)联邦主席团要求本党内部极右翼派系“羽翼”最晚于4月30日前解散。

3月21日 中国国家主席习近平致电德国总理默克尔，就近期德国发生新冠肺炎疫情，代表中国政府和中国人民，向德国政府和人民表示诚挚慰问。习近平在慰问电中强调，不久前德国政府及各界以多种形式对中国疫情防控表达慰问和支持。中方坚定支持德方抗击疫情的努力，如果德方有需要，中方愿提供力所能及的帮助。公共卫生危机是人类面临的共同挑战，团结合作是最有力武器。中方秉持人类命运共同体理念，愿同德方继续分享信息和经验，加强在疫情防控、患者救治、疫苗研发等领域合作，共同维护两国以及世界其他各国人民健康福祉。习近平强调，中方高度重视中德关系发展，愿同德方一道努力，深化中德全方位战略伙伴关系，促进中欧关系发展。

3月23日 德国公布了规模高达7,500亿欧元的一揽子救助计划，以减轻冠状病毒疫情给欧洲最大经济体造成的损害。德国政府计划通过发行新债，补充预算为1,560亿欧元。政府还将授权复兴信贷银行发行2,000亿欧元债券，一方面用于设立资金规模高达1,000亿欧元经济稳定基金(WSF)，该基金可直接购买企业股权，以阻止外资收购，另一方面通过国家开发银行德国复兴信贷银行(KfW Bankengruppe)向陷入困境的企业提供1,000亿欧元的贷款。这意味着，根据企业利用这些工具的程度，今年新增债务净值可能升至总计3,560亿欧元，约占德国国内生产总值(GDP)的10%。除此以外，稳定基金将提供4,000亿欧元的贷款担保，为有违约风险的企业债务提供担保，使整体救助计划规模高达7,500亿欧元。

3月25日 国家主席习近平同德国总理默克尔通了电话。习近平指出，中方愿同包括德国在内的各方加强协调合作，发出同舟共济、团结抗疫的声音，提振国际社会信心。要兼顾当下和长远，统筹国内效应和全球影响，加强宏观经济政策协调，稳市场、保增长，稳就业、保民生，同时推动市场开放，确保全球供应链开放、稳定、安全。习近平强调，中德双方要继续做好重要政治议程筹划，持续推进各领域交流合作，确保中德、中欧产业链、供应链稳定，挖掘新兴产业合作潜力，减少疫情冲击。

默克尔表示，德方希望同中方开展疫苗、药物研发等领域科研合作，树立团结抗疫的榜样。德方主张基于事实，秉持客观公正立场，通过国际合作共同应对疫情。二十国集团成员应该加强协调合作，相互支持，为克服当前危机、稳定全球经济发挥引领作用。德方期待疫情过后同中方继续推进德中、欧中重要交往合作。

《德国快讯》信息均来源于德国相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

《德国快讯》半月刊
每月 10 日、25 日出版
2020 年 3 月 25 日
<http://dgyj.tongji.edu.cn>
<http://german-studies-online.tongji.edu.cn>

编辑出版：《德国研究》编辑部
责任编辑：朱苗苗
地址：200092 上海市同济大学
电话：65980918, 65983997
E-mail: dgyj@tongji.edu.cn