

# 德国情报与安全预警 机制探析<sup>\*</sup>

刘胜湘 许 超

**摘 要：**情报是维护国家安全的重要手段，是一国安全事务的重要组成部分。德国安全情报主要由应急情报、反恐情报、军事情报、战略情报四部分组成。其传递路径主要包括情报的搜集、情报的传递、情报的鉴定、情报的评估和情报的利用等环节。安全危机预警是德国应对安全危机的关键一环，也是德国国家安全体制机制的一个重要组成部分，主要包括安全局势监控、报警、拟制预案三个基本步骤。德国在安全危机预警方面积累了很多成功经验，对我国具有重要的启示意义。我国当前安全危机预警机制发展相对滞后，因此要学习德国的成功经验，重点做好以下几个方面的工作：提高全民的安全危机意识；完善相关的配套法律法规建设；建设一个强有力的情报领导和协调机构；加强对安全情报部门的监督。

**关键词：**德国； 情报； 安全预警； 情报传递路径； 预警机制

**作者简介：**上海外国语大学中东研究所 教授 博士生导师 上海 200083

上海外国语大学中东研究所国际政治专业 博士研究生 上海

200083

**中图分类号：**D7516.36

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005 - 4871(2017)01 - 0004 - 24

---

<sup>\*</sup> 本文系教育部哲学社会科学研究重大攻关项目“世界主要国家安全体制机制研究”(编号:11JZD046)的阶段性研究成果。

德国在 1990 年统一后的安全环境发生了戏剧性变化。难民问题、边界问题、宗教矛盾、民族纠纷等新的安全问题已取代传统安全问题成为德国面临的主要安全威胁,<sup>①</sup>这也使德国的国内安全与欧盟安全以及国际安全连成一体,德国的安全环境复杂化。然而德国保护安全的能力并没有因为安全环境的变化而削弱,这主要得益于德国的情报和安全预警机制。德国根据环境的改变迅速将安全政策的重点转向情报搜集及预防威胁,通过加强应急情报、反恐情报、军事情报和战略情报的搜集与传递来提高预防能力。下文从安全情报的视角切入德国安全预警机制,探索德国安全情报的分类、传递路径、安全危机预警及对我国国家安全体制机制和预警机制的建设与改革的启示意义。

## 一、德国安全情报的分类

情报是维护国家安全的重要手段,是一国安全事务的重要组成部分。<sup>②</sup>它不仅包括传统的人力情报,还包括通过各种先进的情报侦察装备获取的技术情报。<sup>③</sup>情报和情报体制对一个国家的生存与发展起着不可忽视的作用。安全情报是实现国家安全的重要基础和保障,与安全预警机制不可分割;安全预警的准确性需要以准确的安全情报为基础,安全情报的搜集和传递机制在很大程度上决定了安全预警机制的成败。德国情报内容包罗万象,涉及到经济、政治、文化、科技、军事、战略等各个方面。从安全的角度看,德国情报主要包括应急情报、反恐情报、军事情报和战略情报。

### (一) 应急情报

应急情报是指通过各种途径或手段所获取和提炼的有关突发性自然灾害和人为危机的信息。德国地理位置优越,在相当长的时期内受到应急安全事件的威胁相对于其他国家较小。但是随着全球气候变暖趋势和极端天气的频现,德国面临着越来越多的自然灾害危机,主要包括动植物疫情、飓风、山洪、雪灾、冰雹、地震等。据统计,从 1994 年到 2003 年,德国联邦内政部联邦技术救援署(THW)参加国内应急救援的次数从 7268 次增加到 16042 次,<sup>④</sup>发生的灾害总体上呈上升趋势。

<sup>①</sup> 刘胜湘、许超:《德国联邦安全委员会的演变探析》,载《德国研究》,2015 年第 2 期,第 17—33 页,这里第 25 页。

<sup>②</sup> Ben Lombardi, "Balkan Intrigue: German Intelligence and Kosovo", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Volume 22, Issue 3, 2009, pp. 470—490, here p. 470.

<sup>③</sup> Loch K. Johnson /Annette Freyberg, "Ambivalent bedfellows: German-American intelligence relations, 1969—1991", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Volume 10, Issue 2, 1997, pp. 165—179, here p. 166.

<sup>④</sup> 贾群林、郑荔:《德国应急救援志愿者队伍:社会减灾的主力军》,载《城市与减灾》,2006 年第 5 期,第 23—25 页,这里第 25 页。

与此同时,德国各种社会矛盾和危机开始不断涌现,包括火灾、航空事故、列车事故、移民与社会冲突等人为危机,如1998年的城际特快列车出轨事故造成了101人死亡、88人重伤,2006年发生的磁悬浮列车撞车事故造成了25人死亡、10人重伤。<sup>①</sup>自叙利亚危机开始,特别是2015年以来,大量的中东难民开始涌入德国,截止到2015年8月底就有22.2万。<sup>②</sup>根据2016年德国《安全政策与联邦国防军未来白皮书》(以下简称2016白皮书),近些年来,国际冲突导致的难民大量涌入德国,难民与德国主流社会之间的矛盾频现,由此带来的暴力冲突在德国蔓延,成为德国社会稳定的破坏性因素。<sup>③</sup>无论是自然灾害危机还是人为危机,都要求德国决策者和相关部门在有限的时间内做出决策。正是由于应急安全危机的突发性、紧迫性和破坏性,应急情报只有具有及时性和前瞻性,应急安全机构才可能具有处理危机的预见性。因此,应急情报是德国应急安全预警机制发挥作用的关键。

## (二)反恐情报

反恐情报是指通过各种途径或手段所获取的有关恐怖主义组织及其活动的信息。德国深受恐怖主义之害。冷战时期,德国就存在左翼极端组织“红军派”和类似的激进组织“青年世界”等。1990年10月德国统一后,原来被冷战时期意识形态压制的民族矛盾、宗教矛盾、难民危机等问题开始集中爆发,此时的恐怖主义活动主要由右翼极端组织策划。他们打着复兴希特勒纳粹德国、反犹排犹的口号,宣扬希特勒极端民族主义思想,实施恐怖主义活动。20世纪90年代初,新纳粹分子和极右势力相互勾结,制造了一系列排外暴力恐怖事件。1992年发生2544起仇外暴力事件,1993年发生1609起仇外暴力事件。1994年5月12日,马格德堡发生袭击外国人事件,土耳其人商店被袭击长达6个小时,警察无能为力,围观者嘘声叫喊给新纳粹分子喝彩。<sup>④</sup>“2000年德国极右势力的排外反犹暴力犯罪案件达15951宗,比上年上升60%,是德国统一后发生右翼犯罪案件最多的一年,达历史最高纪录。”<sup>⑤</sup>2001年“9·11”事件后,恐怖主义在全球范围内呈泛滥之势,引起了德国执政当局的高度重视。施罗德总理针对“9·11”事件表示,这不仅是对美国的攻击,同时也是对所有民主国家的挑战。他因此认为

<sup>①</sup> “德国发生磁悬浮列车相撞事故 25人死亡”,<http://www.cnhubei.com/200608/ca1166425.htm>, 访问日期:2016-12-28.

<sup>②</sup> Laura Diaconu (Maxim), “The Refugees And The Economic Growth In The EU States: Challenges And Opportunities”, *CES Working Papers*, 2015, Volume VII, Issue 4, pp. 881-890, here p. 881, [http://www.ceswp.uaic.ro/articles/CESWP2015\\_YII4\\_DIA.pdf](http://www.ceswp.uaic.ro/articles/CESWP2015_YII4_DIA.pdf), 访问日期:2016-12-28.

<sup>③</sup> Federal Ministry of Defence of Germany, *The White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, Berlin, 13 July 2016, p. 42.

<sup>④</sup> 姚宝、过文英编著:《当代德国社会与文化》,上海:上海外语教育出版社,2002年版,第248页。

<sup>⑤</sup> 同上,第249页。

德国有必要参与国际反恐行动，并表达了对美国开展国际反恐军事行动的支持。<sup>①</sup>反恐遂成为德国情报和安全部门的重要任务。“9·11”事件给德国情报部门带来了巨大冲击，“因为被怀疑驾驶飞机撞击纽约世贸中心北楼的阿塔伊曾是一个伊斯兰组织在德国的创始人；19名劫机恐怖分子中有3人曾在德国留学，他们可能还发挥了骨干作用；劫机分子的部分经费也是由德国汇出的”。<sup>②</sup>默克尔自2005年当选德国总理以后多次在公开场合发表讲话，认为德国存在恐怖主义的真实威胁。默克尔政府在2006年发布《德国安全政策和联邦国防军的未来白皮书》（以下简称2006白皮书）时指出，国际恐怖主义是对德国自由与安全的根本性挑战和威胁。<sup>③</sup>德国2016白皮书亦指出，国际恐怖主义组织在失败国家异军突起，伊斯兰国等极端恐怖主义组织已具备了类似国家的组织结构，它们针对西方国家频繁发动恐怖袭击，是德国国家安全面临的最直接挑战。<sup>④</sup>2016年7月22日，也就是2016白皮书发表不久，德国慕尼黑一购物中心发生造成10人死亡的枪击事件。<sup>⑤</sup>恐怖主义严重威胁了德国的安全，反恐成为德国情报部门的首要任务。搜集有关恐怖主义组织及活动的动向、信息，及时发现恐怖主义的潜在威胁，有利于德国采取预防性防御措施。

### （三）军事情报

军事情报是指通过各种途径或手段获取的有关德国国家安全、国防和军事方面的信息。“举凡与军事、战争直接相关的情报，如敌方的兵员总额、武器性能、作战计划、战区的地形等，都是军事情报的主要对象。”<sup>⑥</sup>通过军事情报了解军事对手的战略能力和意图，是实现军事威慑并取得战争胜利的保障。<sup>⑦</sup>军事情报对制定作战计划、部署战役行动、决定战争胜负都起着关键性作用，是保卫德国领土和人民安全的最后堡垒。<sup>⑧</sup>它是德国各种安全情报中发展最早、最为成熟的情报，经历

① Akan Malici, “Germans as Venetians: The Culture of German Foreign Policy Behavior”, *Foreign Policy Analysis*, Volume 2, Issue 1, January 2006, pp. 37–62, here p. 52.

② 孙春玲：《德国的安全情报机构》，载《国际资料信息》，2002年第12期，第9–12页，这里第11页。

③ Federal Ministry of Defence of Germany, *White Paper 2006—on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, Berlin, 2006, p. 5, <https://www.bmvg.de/portal/>, 访问日期：2016-11-18.

④ Federal Ministry of Defence of Germany, *The White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, p. 34.

⑤ “德国慕尼黑一购物中心发生枪击案10人死亡”，[http://news.xinhuanet.com/world/2016-07/23/c\\_1119267153.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-07/23/c_1119267153.htm), 访问日期：2017-01-10.

⑥ 高金虎：《美国战略情报与决策体制研究》，西安：陕西师范大学出版社，2004年版，第16页。

⑦ Eyal Pecht/Asher Tishler, “The value of military intelligence”, *Defence and Peace Economics*, Volume 26, Issue 2, 2015, pp. 179–211, here p. 204.

⑧ Wolfgang Krieger, “German Intelligence History: A Field in Search of Scholars”, *Intelligence and National Security*, Volume 19, Issue 2, 2004, pp. 185–198, here p. 195.

了从军事战术情报、军事战役情报到军事战略情报的发展历程。冷战爆发后,德国的军事情报大显身手,成为这没有硝烟的战场的主要角色。冷战结束后,随着全球化的纵深发展,经济、科技情报的重要性开始上升,军事情报的作用相对下降,但军事情报依然重要。2001年“9·11”事件后,德国的军事部署已经远远超出了欧洲地区,到达阿富汗、刚果、黎巴嫩。军事力量已经成为德国政策制定者促进和维护地区和全球秩序的重要手段,这大大增强了德国在国际事务中的政治影响力。<sup>①</sup>为了营造良好的外部安全环境和维护自己在盟友中的声誉,德国相继参与了1999年科索沃战争、2001年阿富汗战争。<sup>②</sup>德国还不断地参与到联合国维和行动中,联邦国防军被赋予了更多的国际任务,2006年时已有超过20万军事人员在全世界范围内活动。<sup>③</sup>德国军事情报在军事行动和人道主义救援中再次大显身手,使得军事行动成效显著。2016白皮书认为,联邦国防军的任务应在以下方面发挥重要作用:在北约和欧盟框架下的集体防御;国际危机管理;德国国土安全及海外危机管理;加强与北约及欧盟盟友间的合作;国际人道主义救援;确保网络安全等。<sup>④</sup>该白皮书认为,联邦国防军不仅要承担国际安全事务中的责任,而且还要发挥实质性甚至主导作用。<sup>⑤</sup>联邦国防军任务的调整对德国军事情报提出了更高的要求,因此对有志于谋求世界大国地位的德国来说,军事情报不仅对提升德国的军事力量和政治地位非常重要,而且在维护国家安全,为其经济社会发展创造良好的国内外环境方面仍发挥着不可替代的作用。情报部门通过搜集和获取与军事、国防、安全有关的情报信息,可以及时制定军事应对预案。

#### (四) 战略情报

战略情报是指通过各种途径或手段获取的供决策者实施全局筹划并在最高层次上指导国家未来发展、为制定国家安全战略提供支持的信息。其由于广泛的涉及面和重要性,有德国“国家情报”之称。战略情报具有全局性、稳定性和前瞻性三个特征。<sup>⑥</sup>它是涉及德国经济、政治、文化、科技、军事等各领域并超越具体领域而抽象出的对国家发展进行总体筹划和指导的信息,因此要着眼全局。又由于它事

<sup>①</sup> Timo Noetzel/Benjamin Schreier, “All the way? The evolution of German military power”, *International Affairs*, Volume 84, Issue 2, March 2008, pp. 211 - 221, here p. 213.

<sup>②</sup> Barbara Kunz, “Germany’s Unnecessary Hegemony: Berlin’s Seeking of ‘Tranquility, Profit and Power’ in the Absence of Systemic Constraints”, *Politics*, Article first published online: 22 Sep. 2014.

<sup>③</sup> Federal Ministry of Defence of Germany, *White Paper 2006—on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, p. 10.

<sup>④</sup> Federal Ministry of Defence of Germany, *The White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, pp. 92 - 93.

<sup>⑤</sup> 同上, p. 139.

<sup>⑥</sup> 高金虎:《美国战略情报与决策体制研究》,第25-29页。

关国家未来发展大势,因此必须具有前瞻性和预见性。情报人员在全面了解德国战略环境的基础上,需要对获取的海量情报信息进行深入分析。“它要求情报工作人员超出情报整理、真伪甄别、文件编写这种情报分析的初级阶段,上升到根据基本事实,对事物的发展趋向做出可能性判断这个高度。”<sup>①</sup>在冷战末期,联邦情报局获取苏联戈尔巴乔夫欲改善与资本主义阵营关系、不干涉东欧国家的情报,科尔政府迅速加大对东德的经济和政治渗透,没有苏联和联邦德国财政支持的东德最终走向了崩溃,实现了德国的统一。<sup>②</sup> 战略情报的重要性使其成为德国各种情报类别中对情报人员要求最高、难度最大的一类情报。冷战结束后,全球化的深入发展导致了国家间权力的转移及新的区域大国的崛起,德国面临的安全风险日趋多样化,战略安全环境一直处于变化之中。<sup>③</sup> 德国战略情报的重点不再是苏联威胁,而是如何从欧洲大国走向世界大国。两德统一后的德国俨然成为欧洲和欧盟发展的主导力量。德国不断地调整外交战略,既重视德法关系、德美关系,又重视加强德俄关系、德中关系,积极充当世界各种政治力量之间的“掮客”。德国还在联合国、欧盟、北约、欧洲安全与合作组织、国际货币基金组织、世界银行及八国集团等国际组织和超国家组织中发挥影响力。<sup>④</sup> 2016 白皮书对德国的全球角色进行了定位:鉴于经济、政治、军事方面的实力,德国有必要作为欧盟的重要一员继续引领欧洲的发展,并有责任积极参与全球秩序的塑造。<sup>⑤</sup> 德国的战略目标就是维持德国的大国地位和国际影响力,因此其战略情报主要涉及影响其大国地位的因素,其情报部门不断加强与欧盟成员国及北约国家之间的情报交流与合作,重点监视俄罗斯、中国、印度等国的情报。<sup>⑥</sup>

应急情报、反恐情报、军事情报、战略情报作为德国最重要的四类安全情报,尽管侧重点各异并各有特点,对情报人员的要求也不尽相同,但都是涉及安全的重大信息,有时甚至相互交叉。这四类情报在不同的安全领域发挥着不同的作用,是德国形成安全预警机制的基础。

① 高金虎:《美国战略情报与决策体制研究》,第 29 页。

② Hans-Georg Wieck, “The GDR—As Seen by the Federal German Foreign Intelligence Agency (BND) 1985—1990”, *Journal of Intelligence History*, Volume 6, Issue 1, 2006, pp. 85—103, here p. 103.

③ German Ministry of Defence, *Defence Policy Guidelines Safeguarding: National Interests — Assuming International Responsibility — Shaping Security Together*, Berlin, 27 May 2011, p. 1.

④ Federal Ministry of Defence of Germany, *White Paper 2006—on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, p. 22.

⑤ Federal Ministry of Defence of Germany, *The White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, p. 22.

⑥ 同上, p. 30.

## 二、德国安全情报的传递路径

德国的情报活动多种多样,千变万化,但其情报活动的基本环节大同小异。“情报活动一般是通过情报的搜集、情报的传递、情报的鉴定、情报的评估和情报的利用等几个环节来完成的。准确、清晰和迅速被称为情报活动的三要素。”<sup>①</sup>决策者力求情报带来客观、准确的评估和预测。<sup>②</sup>安全情报也不例外。但在具体的运作过程中,由于各安全情报的性质、服务对象和目标不同,其具体的传递路径也不尽一致。

### (一) 应急情报的传递路径

在应对各种突发事件的过程中,德国建立了由联邦内政部危机管理与公民保护司(KM)下属的联邦民事保护与灾难救助局(BBK)、联邦技术救援署统筹协调,以州为主、属地管理的应急管理体制。<sup>③</sup>德国各层级政府在应急响应时的分级体系可见图1。

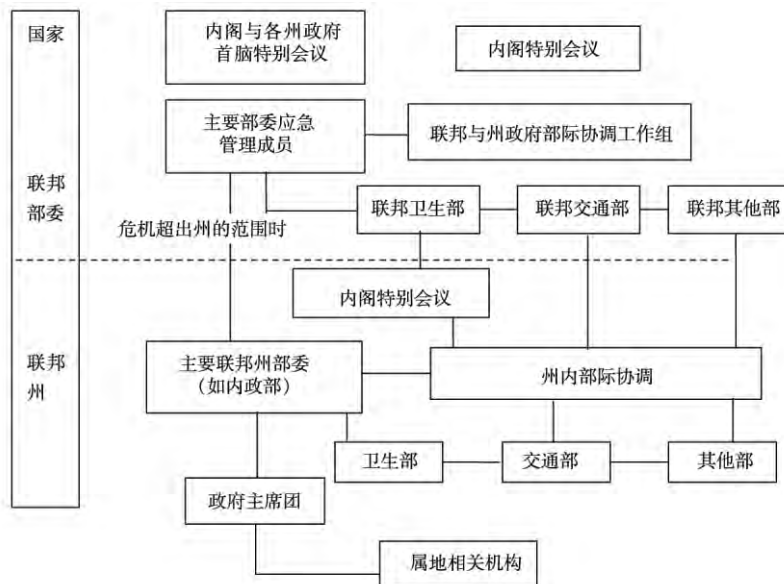


图1 德国政府应急管理分级响应体系

来源: German Federal Ministry of the Interior, *The Crisis Management System in Germany*, Berlin, January 2010, p. 17. 转引自张磊:《德国应急管理体系研究》,北京:国家行政学院出版社,2013年版,第58页。

① 张殿清:《情报与反情报》,北京:世界知识出版社,1997年版,第94页。

② Michael Herman, “Diplomacy and intelligence”, *Diplomacy & Statecraft*, Volume 9, Issue 2, 1998, pp. 1 - 22, here p. 10.

③ 钟开斌:《中外政府应急管理比较》,北京:国家行政学院出版社,2012年版,第80页。

联邦内政部是应急管理工作的最高领导和协调机构,也是应急情报的主要负责机构,德国应急情报的传递路径包括:

(1)情报搜集。德国的情报搜集主要由内政部机构和应急管理信息系统完成。德国州内政部主要负责本州范围内的应急安全情报搜集,联邦内政部主要负责跨州或全国范围内的应急情报搜集工作,它们主要通过对电视、广播、报刊、通讯社等公开情报来源进行对比分析和综合判断,完成应急情报的搜集工作。联邦民事保护与灾难救助局可以收集和使用对民事保护和灾难保护具有重要意义的信息,即关于个人数据、经济救援能力、目标物体、基础设施等方面的信息。<sup>①</sup>德国的应急管理信息系统非常发达,主要由德国紧急预防信息系统(deNIS)和升级版的德国紧急预防信息系统(deNISII)构成。前者集中了互联网上所有能找到的紧急预防措施信息,所提供的信息包括可能发生的各种威胁和相关部门所提供的防范对策。后者主要是建立在民事保护和灾难防护领域的内部信息网络。<sup>②</sup> 应急管理信息系统是应急情报搜集的重要来源。此外,为了加强联邦和州之间在情报搜集上的协作,2002年10月,联邦民事保护与灾难救助局下属的危机管理中心建立了联邦与各州之间的情况通报联合中心(GMLZ),实现突发事件信息的及时报告和通报。<sup>③</sup>

(2)情报鉴定。州内政部或联邦内政部获取第一手应急安全情报后,将其汇总进入情报的鉴定环节。由于第一手的情报信息纷繁多样,并且鱼目混杂,因此情报的鉴定极为必要。“情报的鉴定是情报活动最重要的环节,是对原始情报的加工和再生产的过程,它在一定程度上决定着情报质量的优劣。”<sup>④</sup>联邦民事保护与灾难救助局开发了一套风险分析方法,要求对应急事件进行足够详细的描述,在此基础上,对发生的可能性及预期的损害规模做出精准评估,按照发生的可能性大小采用几乎不可能、不太可能、偶尔可能、可能、很可能的五级制分类方法,在估算损害规模后进行结果展示。<sup>⑤</sup> 这套风险分析方法有助于从种类繁多的情报中筛选出最有价值的信息。

(3)情报分发。对汇总情报进行鉴定,去伪存真,并对应急情报进行评估后,按照重要性和紧急性进行分类,然后将情报成品分发到负责应急危机决策的州内政部长或联邦内政部长手中。州内政部或联邦内政负责救援的机构组织接收到情报后迅速决策,并采取应对措施,其它相关部门密切配合和支持。需要指出的是,对于一般的应急安全事件,应急情报的传递终点一般是州内政部,对于跨州或者全国

① 张磊:《德国应急管理体系研究》,北京:国家行政学院出版社,2013年版,第70页。

② 钟开斌:《中外政府应急管理比较》,第248页。

③ 同上,第247页。

④ 张殿清:《情报与反情报》,第146页。

⑤ 同注①,第34页。



范围内的应急安全事件,应急情报的传递终点一般是联邦内政部、联邦总理。德国应急情报的传递路径见图2。

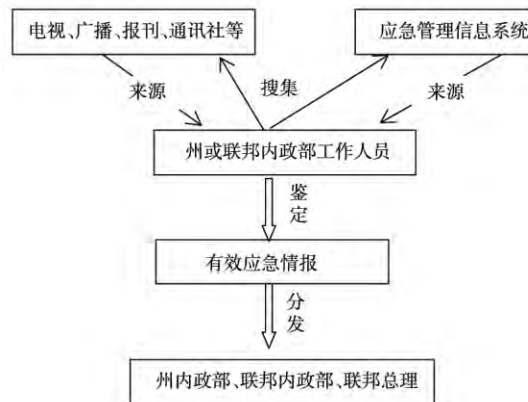


图2 德国应急情报传递路径

来源:作者自制。

## (二)反恐情报的传递路径

德国的反恐情报工作主要由隶属联邦内政部的联邦宪法保卫局负责,主要包括以下几个方面的情报搜集和评估:“极端分子、恐怖分子破坏宪法的行为;外国情报机构的活动,主要是反间谍;与巴勒斯坦、伊朗、土耳其、库尔德等恐怖分子活动有关的安全情况。”<sup>①</sup>联邦宪法保卫局工作人员主要通过互联网、报纸、电视、电话监听、信件截收等各种渠道搜集有关恐怖主义及活动的信息。鉴于恐怖活动的日益隐蔽化,联邦宪法保卫局引进了世界上最先进的智能语音识别系统,通过关键词搜索的方式获取有用情报。此外,联邦宪法保卫局还注重反恐资料的积累,其“情报信息系统内存储有150万个人物资料。计划进一步扩大资料积累范围,逐步与警察部门的数据库联网,建立起更加完善的、能为更多部门提供服务的情报数据库。”<sup>②</sup>联邦宪法保卫局还注重加强与警察部门的合作,实现情报共享。该局在获取反恐情报时拥有巨大的权限:“权力机关和其他联邦机关有义务向其提供所有与保护国家安全和宪法有关材料;该局有权向任何部门要求提供有关具体人和事情的情况,并可查看各部门资料库而无须说明理由;有权使用现有人力情报。”<sup>③</sup>之所以赋予联邦宪法保卫局如此大的反恐情报权限,主要是由于恐怖主义对德国安

① 高金虎:《迷雾深处的情报王国:二十世纪世界情报机构揭秘》,上海:东方出版社,2007年版,第188页。

② 朱建新、王晓东:《各国国家安全机构比较研究》,北京:时事出版社,2009年版,第197-198页。

③ 同上,第197页。

全已经构成了重大威胁。情报人员将搜集到的恐怖主义情报迅速传递到联邦宪法保卫局反恐应急中心,该中心对这些信息进行鉴定和评估,筛选出有价值的情报信息供决策者使用。“9·11”事件爆发后,反恐被置于德国情报工作的突出位置,反恐情报不再仅限于联邦宪法保卫局一家负责。《反国际恐怖主义法》赋予德国情报部门广泛的情报搜集能力,在联邦情报局、联邦宪法保卫局、联邦刑事警察局、军事情报局等情报机构都成立了反恐应急中心,各情报机构的领导亲自担任中心主任。其主要职能是研究和制定防范恐怖主义的具体措施,及时发现可能针对德国的恐怖主义活动,做出预警判断。<sup>①</sup> 在具体的反恐实践中,各情报机构之间不断加强沟通与协调,保证了反恐行动的效率 and 效果。<sup>②</sup> 2004 年德国政府吸纳各领域的反恐专家,建立了联合反恐中心(GTAZ)来共同打击恐怖主义,2007 年又成立了反恐数据中心。德国反恐情报的传递路径可见图 3。

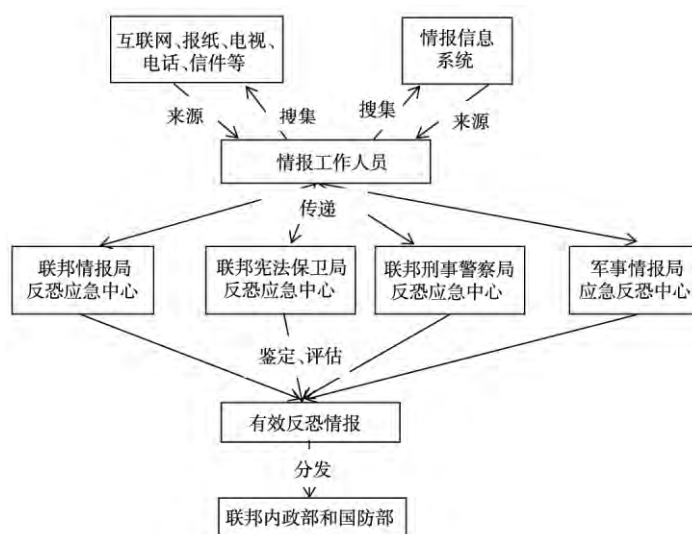


图 3 德国反恐情报的传递路径

来源:作者自制。

### (三)军事情报的传递路径

德国军事情报工作主要由联邦国防部管辖的军事情报局负责,又称武装力量指挥参谋部第二局,在编制上隶属总参谋部。它是联邦德国最高军事情报机关,对联邦国防部各情报部门进行业务指导和协调。军事情报局的主要

<sup>①</sup> 慕甲福、赵彦、朱宇博、邵明:《德国情报组织揭秘》,北京:时事出版社,2013 年版,第 315 页。

<sup>②</sup> Daniel Byman, “The Intelligence War on Terrorism”, *Intelligence and National Security*, Volume 29, Issue 6, 2014, pp. 837 – 863, here p. 856.

任务是：“保卫联邦国防军的安全，防范外国情报机构对德国国防军的渗透，防范威胁联邦国防军安全的政治势力，并向政治和军事领导人报告形势；负责汇总从各种渠道获得的情报，加以分析、研究和做出评价；对德国驻外武官进行指导等。”<sup>①</sup>

德国获取军事情报的手段有两种：人力情报和技术情报。技术情报是当前德国获取军事情报的主要手段，而先进的情报侦察装备是德国情报部门获取情报的重要保障。德国情报部门主要通过空间侦察装备、高空侦察装备、陆地侦察装备和便携式侦察装备四种方式获取情报。其中，德国独立研制的“合成孔径雷达-放大镜”卫星是目前世界上重量最小的雷达成像侦察卫星，可在任何照明和气象条件下对地表设施进行观测和拍照，德国因而具备了对全球展开独立侦察的能力。在高空，德国通过以容克 Ju290、埃格雷特为主的侦察机和以“欧洲鹰”无人侦察机、KZO 无人侦察机、“台风”无人攻击机、“阿拉丁”无人机、Fan Copter 无人机、CL-289 无人机、月神 LUNA 无人机为代表的无人机，以目视、成相和电子侦察的方式获取军用情报。德国情报部门也通过以“山猫”装甲侦察车、“大耳狐”装甲侦察车和“短弹毛”轮式侦察车为主的陆地侦察装备搜集有关敌人的位置、兵力、行动和行动范围等方面的情报。便携式照相设备、便携式监听设备、谍用无线电台和便携式隐藏设备等便携式侦察装备也是获取秘密情报的重要方式。<sup>②</sup>

军事情报局对军事情报信息进行汇总、研究与分析，对各类军事情报进行鉴定分类后上报给联邦国防部、政府和联邦议院的领导人。由于军事情报在德国的发展最为成熟也极其重要，因此除联邦宪法保卫局之外的几乎所有情报部门都涉及军事情报工作，包括联邦情报局、军事反间谍局、德军情报中心、战略侦察司令部、驻外武官处、军事地理信息局。这些部门关注的军事情报侧重点有所不同。联邦情报局主要关注国际武器交易和非法技术转让、核扩散；军事反间谍局主要关注联邦国防军的作战状态和军事安全、极端分子和恐怖分子的间谍破坏活动；战略侦察司令部主要关注军兵种的全天候侦察；德军情报中心主要关注德军海外任务区所在国家和地区的形势；驻外武官处主要关注驻在国的军事政策和军事现状；军事地理信息局主要负责气象、导航方面的任务。<sup>③</sup> 这些情报机构所获情报主要通过自身系统层层上报。德国军事情报的传递路径可见图 4。

① 边和平、潘盘甫：《国家安全法通论》，青岛：中国海洋大学出版社，2004 年版，第 105 页。

② 蔡甲福、赵彦、朱宇博、邵明：《德国情报组织揭秘》，第 278-308 页。

③ 同上，第 134-138 页。

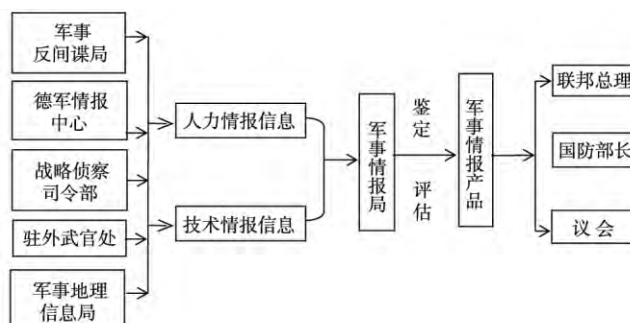


图 4 德国军事情报的传递路径

来源：作者自制。

#### (四) 战略情报的传递路径

战略情报的工作主要由德国联邦情报局负责。联邦情报局在德国情报系统设计中居于最高地位。“联邦情报局直属联邦总理府领导,被称为德国‘政府的预警系统’,是德国情报机构的主力与核心,也是德国法律规定的唯一允许以谍报手段在境外搜集情报,并有权与国外情报部门进行合作的情报机构。”<sup>①</sup>联邦情报局的地位保证了战略情报的质量和價值。联邦情报局本部下设的第一分局——人力侦察局负责战略情报的搜集工作,以派驻谍报人员和驻外代表这一途径获取情报。驻外代表通过正常的公开外交活动获取情报,谍报人员在外交的掩护下获取秘密情报。<sup>②</sup>人力侦察局下设中心任务处、跨地区重点侦察处、地区重点侦察一处、地区重点侦察二处四个机构,情报搜集对象涉及军事贸易、大规模杀伤性武器扩散、洗钱和毒品交易等。德国联邦情报局高度重视搜集世界主要大国的情报,尤其关注俄罗斯和中国。在 2014 年俄罗斯吞并克里米亚以后,德国加强了对俄罗斯的战略情报侦察。中国也是德国搜集战略情报的主要国家。2016 白皮书预测,到 2030 年中国经济总量将占世界的五分之一,而印度将占六分之一,这两个国家在本世纪中期的经济总量将差不多等于经济合作与发展组织成员国的总和,中国的国防支出也差不多等同于所有欧盟国家国防支出的总和。<sup>③</sup>

人力侦察局情报搜集人员将获取的战略情报传递到第二分局技术侦察局下属的第七处——情报整编处,由情报整编处进行鉴定和评估。该处的工作流程大体为:第一,对人力侦察局及本单位侦收站搜集的情报素材进行审阅;第二,对这些材

① 蔡甲福、赵彦、朱宇博、邵明:《德国情报组织揭秘》,第 77 页。

② Michael Herman, “Diplomacy and intelligence”, *Diplomacy & Statecraft*, Volume 9, Issue 2, 1998, pp. 1 - 22, here p. 15.

③ Federal Ministry of Defence of Germany, *The White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, p. 30.

料进行整编、汇总,核实材料的可信度,并进行筛选和分析;第三,将整编好的情报报告提交给有关部门或分发给情报合作伙伴。<sup>①</sup> 联邦情报局第三分局为情报整编局,在这里形成最终的情报产品,然后发送到总理办公厅、国防部、外交部等决策部门手中。对于一些特别重要的战略情报信息,由联邦情报局局长单独向总理汇报。

除了情报部门搜集到的战略情报信息外,德国战略情报的另一个重要来源是各种智库提供的战略报告。这些智库有些是政府出资设立的,有些是私人设立的,还有一些隶属于高校。对德国外交及安全政策有重要影响力的智库主要有:德国国际事务与安全研究所、莱布尼茨科学联合会、德国对外关系委员会、贝塔斯曼基金会,以及与政党亲近的各种政治基金会等。这些智库的研究报告经常被德国政府及决策者采纳。战略情报是德国以总理为核心的决策圈进行安全决策的重要依据,其传递路径可见图5。

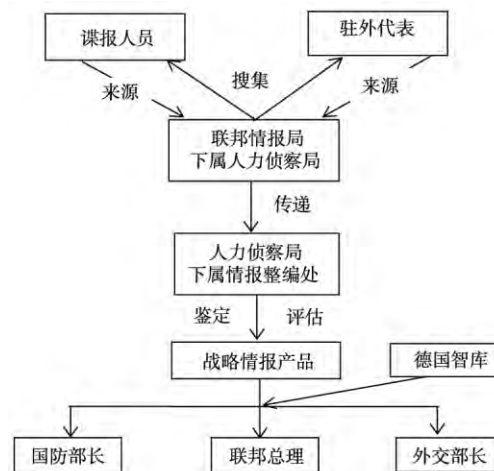


图5 德国战略情报的传递路径

来源:作者自制。

通过分析应急情报、反恐情报、军事情报和战略情报的传递路径,可以得知,负责这些情报工作的主要是联邦情报局、军事情报局和联邦宪法保卫局等情报机构。在不同安全情报的具体传递路径上,各个情报机构之间是分工协作的,这保证了安全情报传递的顺畅和进行危机预警、应对安全危机的效率。

### 三、德国的安全危机预警

“所谓‘危机预警’,就是预测危机形势的紧张程度和发展方向,适时地向卷入

<sup>①</sup> 蔡甲福、赵彦、朱宇博、邵明:《德国情报组织揭秘》,第83页。

危机的行为主体发出警告信号,并提出可能的应对措施。”<sup>①</sup>国家安全利益的极端重要性要求情报部门为政府及其决策者提供安全危机预警信息。<sup>②</sup>安全危机预警旨在通过各种手段侦测危机发生前的征兆,它是预防或减缓安全危机发生的第一步,也是至关重要的一个步骤。德国的安全危机预警主要包括态势监控、情势报警、拟制预案三个步骤。<sup>③</sup>德国的安全危机预警与预案可见图6。



图6 德国的安全危机预警与预案

来源:作者自制。

#### (一)应急安全危机预警

德国的应急安全危机主要包括突发性的自然灾害和人为危机两大类。重大自然灾害在爆发前往往是有征兆、有规律可寻的。如台风、山洪、雪灾的爆发与气候的异常变化相关,这些可以通过气象部门进行监测;地震灾害与地质、水文状况的异常变化相关,国家地震预防部门可以通过监测进行预警。相比之下,人为危机由于人为因素的不可控性,因此监测更加复杂和困难。“预警信号散落于全国各地,只有当这些信号被收集、整理并汇总起来放到情报工作人员的办公桌上时,它才能发挥出应有的作用。”<sup>④</sup>

德国应急安全危机预警分为三个阶段:第一,监测阶段。德国应急管理部门通过确立监控指标体系对全国各地实行全天候监测,并对自然灾害多发区及人口密度大、重要的地段进行重点监测,以便搜集和掌握出现异常现象的地区的资料和信息。德国监测系统主要是民防、自然灾害,以及核辐射等方面的监测与报警。德国各州和地方设有信息监测中心,全天候监测各地灾情。德国民防通过防空系统来监测飞机和火箭,通过相隔12~15公里的地面观测站观测生化武器。报警局在北

<sup>①</sup> 丁邦泉主编:《国际危机管理》,北京:国防大学出版社,2004年版,第320页。

<sup>②</sup> Sigurd Hess, “German Intelligence Organizations and the Media”, *Journal of Intelligence History*, Volume 9, Issue 1-2, 2009, pp. 75-87, here p. 87.

<sup>③</sup> 赵子聿主编:《国家安全危机管理析论》,北京:国防大学出版社,2014年版,第189页。

<sup>④</sup> Thomas H. Hammond, “Intelligence Organizations and the Organization of Intelligence”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Volume 23, Issue 4, 2010, pp. 680-724, here p. 690.

约和德国军队设有警报联络站,可以迅速获得防空情报。各站点获得情报后通过电话等方式上报各州报警局,由报警局通报警情。德国有较完备的自然灾害预警系统。德国地理信息中心通过分布在全球的监测点及时监测地震、洪水、风暴等自然灾害。德国联邦和各州设有雪灾防治中心,监测和报警雪灾情况。德国还设有2000多个监测站点监测放射性物质的浓度。德国的气象服务中心也对空气质量进行放射性监测。德国报警的方式包括设在全国各地的报警器系统、广播电视系统和卫星遥感系统。<sup>①</sup>

第二,报警阶段。应急安全危机虽然是突发的,但也有一个演变过程。所监测的监控指标出现异常时,德国安全与情报部门就会发出报警信号,以便引起民众的注意。德国在每个州都设有一个报警局。“2001年10月,德国建立卫星预警系统进行灾害警示。通过卫星,政府发出的预警信息可以在几秒钟内通过公立和私人的电台传遍全国,也可以通过互联网、移动电话等方式向民众发出预警报告。”<sup>②</sup>报警的发布针对不同危险程度、紧迫程度确定不同的报告等级,发出不同的报警信号。“根据分类分级的结果,可以对国家安全或国际安全所面临的风险进行识别和预测,针对不同类别和级别的危机事件发出相应的预警信号,启动相关的防范措施。”<sup>③</sup>危机前注重信号提醒,危机后注重实时动态和求助信息。

第三,拟制预案阶段。报警信号发出后就进入准备和拟制预案环节。针对不同分类等级的应急安全威胁,德国内政部要制定不同的应对方案,以避免或减缓危机。由于应急安全危机具有突发性、不可控性,因此需要做出等级不同的应对方案,即在有效估计安全形势的同时也要做出最坏的打算,避免由于应对方案制定不完善而带来不必要的恐慌。德国2002年通过的《民事保护新战略》是德国应对应急安全危机的总体预案,其主导思想是联邦和各州共同承担责任,共同应对和解决异常的危险和灾害,并根据危险程度和人口密度建立防止危机的分级体制。德国还有控制铁路险情预案、雪灾预案、大型公共场所治安预案等。<sup>④</sup>此外,德国还编写了各类危机预警与预测手册:2002年,联邦内政部编写了《德国危害预测》手册;2005年,联邦民事保护与灾难救助局制作并完成了《全德风险统计册》;2009年9月修订完成《德国公民保护和灾难救助法》,2010年9月发布《公民保护中的风险分析方法》。<sup>⑤</sup>这些手册为地方、各州和联邦的应急安全危机提供预测和指导。2010年起,联邦内政部每年都将向德国联邦议院汇报风险分析工作的结果,并且

① 钟开斌:《中外政府应急管理比较》,第193-197页。

② 钟开斌:《应急管理:跟德国学什么》,载《决策》,2009年第9期,第56-57页,这里第57页。

③ 许曼舒:《国际危机预警》,北京:时事出版社,2008年版,第125页。

④ 同注①,第392-397页。

⑤ 同上,第153页。

向联邦议院提交公民保护委员会编写的危险报告。<sup>①</sup>

## (二)恐怖主义危机预警

进入 21 世纪,德国最突出的安全威胁是国际恐怖主义,<sup>②</sup>反恐成为德国安全和情报部门的重要任务。德国反恐预警有三个阶段:第一,监控与掌控情报阶段。联邦宪法保卫局及其他情报机构是对恐怖主义活动进行监控的主要机构。在国际上,重点监控恐怖主义组织和活动较为活跃的中东、北非和中亚地区,通过监控掌握恐怖主义的组织体系、人员流动、与外界往来等情况。在国内,德国安全与情报部门重点对机场、火车站、学校等人口密集地区进行监控,对可疑人员进行重点监视,以排查恐怖主义分子正在组织和准备实施的恐怖活动,将其扼杀在萌芽阶段。2006 白皮书指出,恐怖分子的最大目的就是通过极端活动恐吓民众,从而动摇国家的政治基础。为了实现这些目标,恐怖组织不断更新现代化技术和通讯工具。<sup>③</sup>2016 白皮书进一步指出,失败国家为恐怖主义提供了安全避风港,恐怖分子以社交媒体和数字通信为媒介,积极宣传,吸引支持者,蓄谋发动袭击。他们也具备了网络攻击、使用生化武器和放射性武器的能力。<sup>④</sup>为了提高反恐效率,联邦政府专门拨款用于情报机构的技术设备更新,吸纳外语、金融等方面的高层次人才,增强反恐预警能力。为了更好地掌握可疑人员及其活动信息,德国对《身份证法》和《护照法》进行了修改,规定除相片和签名外,身份证和护照还必须包括证件持有人的手指、手部或脸部的其他特征,并为了保证证件的真实性,将照片、签名和其他生物特征编成密码储存进证件。<sup>⑤</sup>“9·11 事件”后,德国议会通过了一系列反恐法案,包括 2002 年的《德国反国际恐怖主义法》、2004 年的《空中安全法》、2006 年的《共同反恐数据法》和 2007 年的《德国反恐怖主义补充法》,这些法案为情报部门搜集反恐情报与监测恐怖活动提供了法律保障,使情报部门的监测更加便利。

第二,报警阶段。联邦宪法保卫局等情报机构在分析关于可能实施的恐怖主义活动的情报后,进入报警阶段。在掌握可能发生的恐怖主义活动的规模、实施方式、时间和地点等基础上,按照对德国社会和人民生命财产的危害程度对这些恐怖主义活动进行分类,并根据不同的等级分类,发出不同的反恐预警信号。对可能发生恐怖主义行动的地区,及时疏散群众,加强警卫力量。除此之外,德国情报部门

① 张磊:《德国应急管理体系研究》,第 67 页。

② Timo Noetzel/Benjamin Schreer, “All the way? The evolution of German military power”, p. 213.

③ Federal Ministry of Defence of Germany, *White Paper 2006—on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, p. 18.

④ 同上, p. 34.

⑤ 中国现代国际关系研究所反恐研究中心编:《各国及联合国反恐怖主义法规选编》,北京:时事出版社,2002 年版,第 53 页。



还注意加强与欧盟各国以及跨大西洋合作组织成员国的合作,共同打击国际恐怖主义。

第三,在发出反恐报警后,进入拟制预案阶段。德国2002年1月通过的《反国际恐怖主义法》是德国遏制恐怖主义的总体预案。该法针对恐怖主义新变化,对《联邦宪法保卫法》《军事反间谍局法》《联邦情报局法》《联邦审查法》《联邦边防法》和《护照法》等一系列法律进行了修改,以便在新的形势下打击恐怖主义。<sup>①</sup>针对具体的不同的恐怖主义活动,德国联邦内政部根据分类等级要制定不同的应对方案。对少数人组织和策划,实施地点相对集中、规模较小的恐怖主义活动,德国安全部门会在不影响人民群众基本生活的前提下尽可能将其一网打尽。对那些精心策划、境内外恐怖势力相勾结、实施作案地点较为分散、规模较大的恐怖活动,德国会启动较高的反恐预案,整合联邦及各州的优势力量,密切分工配合,在德国联邦内政部统一协调下,将这些恐怖主义活动予以扼杀。由于恐怖主义组织受到某些国家和地区的资金支持,并将犯罪和绑架人质作为募集资金的手段,因此在拟制预案阶段,跟踪并破坏恐怖组织的资金链也是德国情报部门的重要任务。<sup>②</sup>

### (三)军事安全危机预警

冷战结束后,世界仍不太平,民族、领土、宗教冲突、危机乃至小规模战争成为常态。德国国防与情报部门进行军事安全危机预警的任务依然艰巨。军事安全危机预警是军事危机管理的早期阶段,主要包括德国国内和国际两个层面,它对预防或减缓国际危机或冲突发挥着重要作用,并有助于危机出现后的解决。<sup>③</sup>它包括三个阶段。第一,德国国防和情报部门对世界范围内的军事安全状态进行密切监控。“在侦察任务和方向上,联邦情报局侧重军事战略侦察和国际、国家整体安全形势分析,侦察方向主要是国外侦察”,“国防部系统的情报机构(包括军事反间谍局)则侧重搜集国防军行动区域或危机地区的战役战术情报并做出形势评估,以保卫德国联邦国防军整体和人员安全,同时防范德军内部被渗透或者被策反。”<sup>④</sup>通过对世界范围内军事状况的监控,德国掌握了大量有关其他国家的军事情报。在这些国家中,联邦国防军的侦察重点是俄罗斯和中国,主要关注的焦点是俄罗斯和

<sup>①</sup> 《德国2002年反国际恐怖主义法》,载赵秉志编译《国外最新反恐法选编》,北京:中国法制出版社,2008年版,第253-292页。

<sup>②</sup> Federal Ministry of Defence of Germany, *The White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, p. 34.

<sup>③</sup> 同上, p. 103.

<sup>④</sup> 蔡甲福、赵彦、朱宇博、邵明:《德国情报组织揭秘》,第141页。

中国的武装力量、作战能力、军事装备、部队战术变革计划及结果。<sup>①</sup> 失败国家造成的军事冲突，诸如内战、地区不稳定、人道主义危机及其滋生的国际恐怖主义和有组织犯罪等也是德国军事情报部门的重点监控对象。<sup>②</sup>

第二，军事报警。军事报警系统主要是警报局设在北约和德国军队的警报联络站。每站有 5 名专职人员负责接收第一手空中情报。为了严密防御原子、生物和化学武器的袭击，德国境内每隔 12~15 公里设有原子、生物和化学武器地面观测站，每 25 个地面观测站设一个地面观测指挥所。每个警报局一般下辖 3~5 个地面观测指挥所，各站将获得的情报通过电话直接报警局。<sup>③</sup> 进入警报局后，联邦国防部的领导层及联邦国防军的军事情报主官通过对大量军事情报的汇总和筛选，按照对德国国家安全构成直接或间接威胁、长期或短期威胁，以及威胁的严重性等指标对这些军事威胁进行分类，筛选出对德国国家安全构成直接、严重威胁的国家或地区。对各个级别的军事安全威胁启动相应的安全危机预警程序，在必要情况下，做好战争的准备。一旦发生大规模军事威胁和战争，通过广播电台、电话局、报警器向全国发出警报。

第三，德国联邦国防部拟制预案。军事安全危机预警要确保德国联邦国防军的整体安全，同时防止德军内部被策反。“危机预警不仅仅是一个寻找冲突原因及其监控指标的问题，也不仅仅是一个信息收集、数据分析和向决策者发警告的过程，它还应该强调如何把这些对危机局势的预测分析转化成干预危机的行动策略和政策选择。”<sup>④</sup> 针对不同的军事安全威胁，决策者要制定相应的预案。预案的制定决定着军事安全危机的发展态势，合适的预案可以将威胁较小的危机控制在可控范围内，避免事态的扩大，防止走向军事冲突；也可以使德国在重大军事危机前抓住先机，做好战争的前期准备，比如军事动员、军需物资调配、军事战略部署等，以避免陷入被动状态。2006 白皮书指出了军事安全危机预警要实现的几个目标：确保在外事领域的有效行动，实现欧洲和全球的稳定，维护国家安全与国防，为盟友提供有效军事援助，促进国际合作。<sup>⑤</sup> 2016 白皮书进一步将目标确定为：维护德国的主权领土完整，保护公民利益；有效抵御外部威胁；确保德国在外交和安全政策上有采取有效行动的能力；和盟国一道采取行动抵御对自由和安全的世界构成

① 蔡甲福、赵彦、朱宇博、邵明：《德国情报组织揭秘》，第 120 页。

② German Ministry of Defence, *Defence Policy Guidelines Safeguarding: National Interests — Assuming International Responsibility — Shaping Security Together*, p. 2.

③ 钟开斌：《中外政府应急管理比较》，第 194 页。

④ 丁邦泉主编：《国际危机管理》，第 338 页。

⑤ Federal Ministry of Defence of Germany, *White Paper 2006—on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, p. 53.

威胁的行为；确保盟国及其公民的安全；促进世界的安全和稳定，推进欧洲一体化和跨大西洋伙伴关系以及国际合作。<sup>①</sup>

#### (四) 战略安全危机预警

战略安全危机是指那些对德国国家发展和世界地位具有整体性和全局性影响的安全危机，它涉及国家整体实力的变化，如一国的崛起和发展给德国带来的潜在安全影响。战略安全危机预警是对一切有可能危及德国国家利益、国家安全、国际地位的态势发出的预先警告。德国关于战略安全危机的预警有三个阶段。一是战略危机监控。战略安全危机的预警必须具有方向性，德国情报部门对影响和威胁德国国家总体发展的国家和地区进行监控，主要通过人力情报、图像情报、信号情报和公开情报等方式进行。联邦情报局下属的地区评估与人力侦察 A 分局和地区评估与人力侦察 B 分局重点监控的是：“从长远的角度，评估和监视那些对联邦德国国内外安全政策具有影响的冲突和危机地区；从危机预警的角度，评估和监视那些暂时看上去还显得稳定的地区。”<sup>②</sup>通过对这些地区的监控，可以及时发现对德国长远发展构成的威胁，以便尽早上报主管部门。为了提高获取情报的能力，联邦情报部门还不断加强与欧洲、美国、以色列等国家和地区的情报合作，开展联合情报行动。<sup>③</sup> 由于战略安全危机历时性较长，不易被察觉，因此需要长期的监控与跟踪。

二是战略危机报警。德国战略危机预警的目标就是要变意料之外为预料之中。<sup>④</sup> 德国安全部门按照威胁程度对所收集的战略情报信息进行汇总分类，运用定量分析和定性分析相结合的方法，判断战略危机发生的强度，爆发或升级的可能性、危险性，以便向决策者和德国民众发出相应警报。一般情况下，由德国联邦安全委员会根据各种情报信息制定国家安全战略报告，对未来几年甚至更长的时间内德国可能遇到的战略挑战和战略危机进行预测分析。2016 白皮书对德国未来的战略安全目标进行了归纳，主要包括保护德国公民和国家主权和领土完整；保护其盟国的领土完整，主权及公民利益；维持基于国际法的国际秩序的稳定；通过强大的德国经济，以及自由、畅通的全球贸易保证公民的经济利益；推进世界各地有限商品和稀缺资源的合理利用；深入推进欧洲一体化；巩固跨大西洋伙伴关系。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> Federal Ministry of Defence of Germany, *The White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, p. 90.

<sup>②</sup> 蔡甲福、赵彦、朱宇博、邵明：《德国情报组织揭秘》，第 89 页。

<sup>③</sup> Shlomo Shpiro, “Intelligence Services and Foreign Policy: German-Israeli Intelligence and Military Co-operation”, *German Politics*, Volume 11, Issue 1, 2002, pp. 23 - 42, here p. 25.

<sup>④</sup> 赵子聿主编：《国家安全危机管理析论》，第 189 页。

<sup>⑤</sup> 同注<sup>①</sup>，pp. 24 - 25.

三是德国决策部门拟定预案。“在这个层次,需要有专门的智囊人员对敌我双方的情况进行综合研究,以供最高决策者参考。”<sup>①</sup>2016 白皮书是第一份基于大众参与制定的防务白皮书,国内外安全专家和对防务政策感兴趣的德国公民都不同程度地参与到对德国未来安全政策的讨论中。<sup>②</sup> 德国联邦安全委员会需要全面了解潜在战略对手的国家实力、军事实力、自然和社会状况、民族凝聚力、战略意图等,并与德国本国的实力和意图进行对比,以便取得战略先机,挫败他国或政治实体的对德侵略计划,包括威胁德国国家整体利益的恐怖主义活动。<sup>③</sup> 考虑到失败国家对德国安全的影响,2016 白皮书认为,德国必须加强对动乱地区和潜在的失败和脆弱国家的跟踪和监测,并采取及时有效的措施减少这些地区和国家的动乱对德国安全的影响。<sup>④</sup> 由于战略安全危机的长期性特点,预案的制定一定要着眼长远,着眼德国战略全局。

德国安全危机的预警对其应对安全危机具有重要意义。通过对危机的监控、跟踪,捕捉到危机发生前的征兆,从而发出相应的报警信号,使得民众可以在得知报警信号后躲避危险,决策者可根据情报和危机的等级分类制定相应预案,尽可能控制危机。

#### 四、德国安全预警机制的启示

在长期的情报实践活动中,德国不断完善其安全预警机制,积累了丰富的经验,这对尚处于建立安全预警机制起步阶段的中国来说,具有重要的借鉴意义。

##### (一) 应急预警机制的启示

德国形成了一整套完善的应急预警机制体系,这对于我国完善应急预警机制具有重要的启示。第一,要制定应对应急安全危机的相关法律法规和预案,使应急安全危机预警有法可依。德国是一个重视法度、讲究规程的国家,从联邦到各州制定了一系列的应急安全危机预警方面的法律、法规,包括《民事保护法》《灾难保护法》《消防法》和《救护工作法》,以及统一的应急救援指挥规范与技术标准,如《报警与救援指挥程序》《操作规程 100》《消防操作规程 100》《THW 操作规程 1-100》和《THW 操作规程 1-101》等。<sup>⑤</sup> 德国还特别重视应急预案的作用,针对各种类型的

<sup>①</sup> 高金虎:《美国战略情报与决策体制研究》,第 31 页。

<sup>②</sup> Federal Ministry of Defence of Germany, *The White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, p. 17.

<sup>③</sup> Ben Lombardi, “Balkan Intrigue: German Intelligence and Kosovo”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, p. 470.

<sup>④</sup> 同注<sup>②</sup>, p. 40.

<sup>⑤</sup> 董泽宇:《德国应急救援体系及其启示》,载《中国应急管理》,2011 年第 11 期,第 51-55 页,这里第 54 页。

突发事件制定了大量的应急预案。我国在完善应急事件法律、法规方面可以借鉴德国的做法,在完善法律、法规的同时,也要加强具体领域的应急救援指挥规范与技术标准建设,在对潜在应急安全危机辨识和评估的基础上制定各种类型的应急安全预案,并在实践中不断更新预案。只有这样才能使我国的应急安全危机预警做到有法可依,同时改变突发事件应对滞后性的弊病。

第二,应该重视发挥大众传媒在应急危机预警方面的作用。报纸、电视、广播、互联网等是德国应急情报的重要来源,这些大众传媒作为反应敏锐的机构,往往会早于政府发现安全危机的征兆,对政府启动应急安全危机预警具有重要的引导作用。事实证明,没有专业、独立、自由的新闻媒介,情报部门对安全危机的预警势必大打折扣。<sup>①</sup>我国也要高度重视这些大众传播媒介在应急安全危机预警中的作用,既要重视传统媒体,也要发挥如网络、微信、短信等新型媒体的作用。只要使用得当,大众传媒就可以在应急安全危机预警中发挥先导作用,以免造成不必要的社会恐慌。

第三,应该更好地发挥志愿者在应急管理中的作用。德国志愿者数量庞大,大约有170万人,是应急救援的主力军。中国志愿者虽然数量众多,但是由于没有经过系统培训及其相关保障管理制度的缺失,他们并没有在应急管理中发挥应有作用。因此,我国要切实采取措施完善志愿者参与应急管理的相关制度与环境,让志愿者在应急管理与预警中的作用更好地发挥出来,营造一种“风险文化”氛围,实现政府、社会组织和公民之间的协调与合作。

## (二)反恐预警机制的启示

“9·11”事件后,反恐成为德国安全情报工作的重中之重,德国反恐预警机制也日臻成熟,这对我国具有重要的借鉴意义。第一,制定和完善反恐法律、法规。德国有完善的反恐和有关情报部门工作的法律、法规。<sup>②</sup>2002年1月9日,德国联邦议院通过了《德国反国际恐怖主义法》,对恐怖主义的概念、反恐原则、反恐举措等进行了规定和说明。除此之外,“2002年1月,德国内阁向议会提交了‘第二个一揽子安全协议’,修改了包括《联邦宪法保卫法》《军事反间谍局法》等在内的20多部涉及预防和打击恐怖主义的法律。”<sup>③</sup>这种大幅度、大范围的修改旨在赋予情报部门更多的权限,从而更好地应对恐怖主义。这些法律修改使情报部门在搜集反恐情报上获得了更多权力。如修改后的《联邦情报局法》规定:联邦情报局有从信贷机构、金融服务机构及金融公司无偿获得有关账户、账户所有人和其他债权人参

<sup>①</sup> Sigurd Hess, “German Intelligence Organizations and the Media”, p. 86.

<sup>②</sup> 同上。

<sup>③</sup> 戚建刚:《后“9·11”时代德国反恐法律制度之改革》,载《欧洲研究》,2007年第4期,第135-148页,这里第143页。

与支付的情况,以及资金流向和投资情况,还可从电信部门获得数据。<sup>①</sup>对这些信息的掌握有利于情报部门及时了解恐怖主义的动向,从而发现有预谋的恐怖主义行为,将其扼杀在萌芽中。中国迟至 2015 年 12 月 27 日才颁布《中国反恐怖主义法》,为打击恐怖主义、维护国家安全奠定了法律基础。当然,随着反恐环境的变化,其在具体的运作中还需要不断地修改与完善,特别要突出反恐预警方面的内容。

第二,完善反恐组织体系和反恐数据库建设。德国的反恐之所以在短时间取得了显著成效,一个重要的原因是其建立了一套完整的反恐组织体系。2004 年德国成立了联合反恐中心,由来自各机构的反恐专家组成,并且在联邦情报局、联邦宪法保卫局、军事反间谍局等主要情报部门都成立了反恐应急中心。这些机构在反恐问题上协同运作,信息共享,保证了反恐预警的准确性。德国的反恐情报组织遍布全球各地,对恐怖主义泛滥的中东、中亚等地区进行重点监视,建立了庞大的反恐数据库,为反恐预警提供了大量的情报。与德国相比,我国并没有建立全方位、立体的反恐情报体系,也没有专门的反恐数据库。<sup>②</sup>我国的反恐情报及反恐数据分散在国家安全部、公安部、武警、外交部等各个部门,各部门之间缺乏有效的协作和资源共享,这大大限制了反恐预警机制作用的发挥。

第三,加大反恐宣传,提高民众反恐意识。德国特别注重反恐的宣传教育,上至联邦总理,下至普通民众,全民反恐、防恐的观念已经深入人心。民众对恐怖主义活动的警觉意识对国家的反恐预警机制建设起到了一定作用。中国面对的恐怖主义威胁主要是“东突”恐怖组织。这些恐怖主义活动主要集中于西部边陲并且与民族问题交织在一起,有向内地蔓延的趋势,多次在火车站等人口密集场所爆发。因此,我们要大力加强反恐宣传教育,使普通民众认识到恐怖主义的残忍性,增强反恐的警觉性,加强自我保护意识和反恐意识。

### (三)军事预警机制的启示

德国在军事预警机制建设上对我国具有重要借鉴意义。其一,军事预警体系制度化、日常化。德国形成了由联邦安全委员会领导和协调、主要情报部门分工合作、建立在情报综合评估机制基础上的军事预警体系,并将这一体系制度化、日常化。20 世纪 90 年代以来,德国情报部门的工作变得更加公开和透明。<sup>③</sup>“每周在总理府召开一次会议,由负责情报机构协调的国务秘书主持,参加人员包括各情报机构负责人、代表军方情报机构的武装力量参谋部二局负责人和联邦安全委员会

<sup>①</sup> 中国现代国际关系研究所反恐怖研究中心编:《各国及联合国反恐怖主义法规选编》,第 48 页。

<sup>②</sup> 李本先、梅建明、李孟军:《我国反恐情报及预警系统框架设计》,载《中国人民公安大学学报(社会科学版)》,2012 年第 4 期,第 117-125 页,这里第 118 页。

<sup>③</sup> Sigurd Hess, “German Intelligence Organizations and the Media”, p. 87.

各部的国务委员等。……会议结束后,联邦情报局长向主持会议的国务秘书进行单独汇报,……国务秘书将会议的主要议题和结论向总理汇报。”<sup>①</sup>而我国由于缺乏机制化、日常化的军事危机预警体系,因此在军事危机发生后,缺乏快速反应能力,容易陷入被动。这在1999年中国驻南斯拉夫使馆被炸和2012年中日钓鱼岛危机中表现得非常明显。在钓鱼岛危机中,缺乏对日本动向和意图的有效判断,是中国在钓鱼岛危机前期处于被动局面的主要原因。在国内和国际安全局势越来越复杂的情况下,中国迫切需要建立制度化、日常化的军事预警机制。只有这样,“一旦危机爆发,就能做到指挥果断,部门之间权责分明、行动迅速、相互协调,整个应急行动有章可循、井然有序。”<sup>②</sup>

其二,加强军事智库建设。德国军事预警机制之所以比较完善并且在应对军事危机时发挥有效作用,一个重要原因是德国建设有各种各样的军事安全智库,包括联邦安全委员会下属的联邦安全政策学院和各情报部门直属的军事院校等。这些思想库为德国培养了大量安全和战略方面的专家,为各部门之间的交流搭建了一座桥梁,大大提高了安全决策的准确性、有效性。<sup>③</sup>中国在军事预警机制建设上也应该重视各种军事智库建设。中国的智库数量居世界第二,仅次于美国,但是跻身世界前列的智库却不多。因此我们要高度重视智库质量的建设,吸纳有真才实学的安全领域专家参与,使得各种国际问题研究院和研究所能更好地为我国的军事预警机制建设服务,提高军事安全决策的效率和质量。

#### (四)战略预警机制的启示

德国的战略预警机制对我国的启示主要有三:第一,必须从国家安全的战略全局认识危机,增强全民的忧患意识。<sup>④</sup>中国作为一个世界大国,战略预警机制建设相对滞后,缺乏从国家发展全局的高度来把握安全危机。近年来,国家已认识到这一问题,提出了总体国家安全观。总体国家安全观涵盖了安全的各个方面,是打造安全命运共同体、推动战略预警机制建设的理论依据。

第二,成立最高国家情报领导协调机构,建立统一的国家情报领导体制。<sup>⑤</sup>德国联邦安全委员会是德国最高情报协调机构,统一领导和协调各情报部门的工作,指导战略预警系统工作的运行。2016白皮书进一步指出,为了确保联邦政府安全承诺的有效性,必须进一步加强联邦安全委员会作为德国最高安全决策和情报协

① 蔡甲福、赵彦、朱宇博、邵明:《德国情报组织揭秘》,第144-145页。

② 何贻纶:《国家安全研究》,北京:人民出版社,2005年版,第198页。

③ 刘胜湘、许超:《德国联邦安全委员会的演变探析》,载《德国研究》,2015年第2期,第17-33页,这里第26页。

④ 同注②,第192页。

⑤ 王晓东:《国家安全领导体制研究》,北京:时事出版社,2009年版,第341-342页。

调机构的作用,进而增强德国的战略能力。<sup>①</sup>德国情报工作采取的是“集中控制——分散实施——议会监督”的运行模式,联邦安全委员会研究讨论国家的安全政策、军事战略方向,确定与国家安全和军事战略发展相关的情报侦察重点和总体方向,并责成联邦总理府国务秘书负责协调各安全机构的工作。<sup>②</sup>中国虽然在2014年1月设立了中央国家安全委员会,但是还缺乏超越各部门利益、综合判断国家安全威胁、全面提供战略情报信息,并直接向国家主席负责的国家情报领导协调机构和情报协调职位。“改革我国现行的按手段、按条条实行多头指挥的国家安全情报领导体制。建立保障国家安全所需要的统一的、完整的情报领导体制,是国家安全情报领导体制发展的必然趋势。”<sup>③</sup>这是建立和完善战略预警机制建设的关键步骤。

第三,加强对各情报机构的监督。德国有广泛严格的情报监督机制,情报机构的活动都有法可依,比如《联邦情报局法》《联邦宪法保护法》《军事反间谍局法》《安全检查法》《联邦数据保护法》和《联邦信息自由法》等。议会对情报机构的监督是最为严格和广泛的。德国联邦议院专门设立了联邦议院情报机构监督委员会、国务秘书情报委员会(“G-10”委员会)和信任委员会(联邦议院预算委员会秘密拨款项目小组)。<sup>④</sup>此外,公众舆论、司法机构对德国情报机构也有广泛的监督。例如,德国媒体近些年揭露了很多情报部门和人员的违法行为和丑闻,使得立法机构加大了对情报部门权力运用的监督和控制。<sup>⑤</sup>正是这样广泛、严格的监督体系使得德国的战略预警机制建设始终沿着正确的轨道前行,使其在防止安全部门滥用职权方面取得一定的成效。我国对情报机构的监督还不够完善,没有一部统一的国家情报方面的专门法律,基本是各情报机构根据传统经验各行其是。因此,我国需要不断完善针对情报部门工作的法律法规的建设和监督机构建设,在情报机构内部建立自我监督机制,在全国人大设立专门的情报监督机构,完善公众舆论监督,形成自我监督、人大监督和舆论监督相结合的情报监督体系。只有这样,我们才能建设一套完善的与我国经济社会发展、国家安全需求、全面依法治国相适应的战略预警机制。

责任编辑:郑春荣

<sup>①</sup> Federal Ministry of Defence of Germany, *The White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, p. 138.

<sup>②</sup> 蔡甲福、赵彦、朱宇博、邵明:《德国情报组织揭秘》,第139页。

<sup>③</sup> 王晓东:《国家安全领导体制研究》,第342页。

<sup>④</sup> 同注<sup>②</sup>,第145页。

<sup>⑤</sup> Sigurd Hess, “German Intelligence Organizations and the Media”, p. 80.



## INHALTSANGABE

### **Eine Analyse zum Informations- und Sicherheitsfrühwarnsystem Deutschlands**

**Liu Shengxiang/Xu Chao**

Informationen stellen ein bedeutendes Mittel zur Wahrung der nationalen Sicherheit und somit einen bedeutenden Bestandteil der sicherheitsrelevanten Angelegenheiten dar. Deutsche Sicherheitsinformationen bestehen aus Notfall-, Anti-Terror-, Militär- und strategischen Informationen. Zum Übermittlungsverfahren der Sicherheitsinformationen gehören u. a. Beschaffung, Übermittlung, Bewertung, Auswertung und Verwendung von Informationen. In Deutschland kommt der Frühwarnung vor Sicherheitskrisen, die einen bedeutenden Bestandteil im System der nationalen Sicherheit Deutschlands darstellt, eine Schlüsselrolle im Umgang mit Sicherheitskrisen zu. Zur Frühwarnung gehören Monitoring der Sicherheitslage, Alarmierung und Bereitstellung von Plänen. Auf diesem Gebiet verfügt Deutschland über viele erfolgreiche Erfahrungen, die sich für China als aufschlussreich erweisen könnten. Um den Rückstand im System der Sicherheitsfrühwarnung zu Deutschland abzubauen, muss China Schwerpunkt auf folgendes legen: das allgemeine Bewusstsein für Sicherheitskrisen zu erhöhen; entsprechende Gesetze und Regelungen auszubauen und zu vervollständigen; eine starke Leitungs- und Koordinierungsstelle für Informationen einzurichten; Monitoring für Sicherheits- und Nachrichtendienste zu verstärken.

### **Eine Analyse zum Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr**

**Lu Wei**

Seit 2006 hat sich das internationale sicherheitspolitische Umfeld für Deutschland deutlich verändert. Vor diesem Hintergrund gab Deutschland im Juli 2016 das *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr* bekannt. Aufgrund der Analyse von den Herausforderungen und Kerninteressen Deutschlands werden in diesem Papier die Sicherheitspolitik Deutschlands und der Transformationsplan der Bundeswehr in den kommenden zehn Jahren festgelegt.