

# 德国对华政策转变与默克尔的“外交遗产”<sup>\*</sup>

熊 炜

**内容提要:**学界长期以来注重在双边关系维度上观察德国对华政策,聚焦于德国对华政策如何在价值观和经济利益两者之间摇摆,而忽略了在国际秩序演变和全球战略维度上分析德国对华政策以及中德关系发展。本文分析了目前德国对华政策从“建设性接触”战略向“现实性接触”战略转变的原因,认为这并非德国对华政策在价值观和经济利益之间的又一次摇摆,而是德国崛起大战略的组成部分,其实质是一个崛起大国针对另一个崛起大国的战略转变。德国是以西方国际秩序的“捍卫者”和西方自由民主价值观的“首席代言人”的身份来实施对华政策,而且作为默克尔的“外交遗产”,德国对华政策的新战略框架也将为 2021 年大选后的德国政府所继承和发展。

**关键词:**德国外交 中德关系 德国崛起 对华政策

长期以来,人们注重在双边关系维度上观察德国对华政策,聚焦于德国对华政策如何在价值观和经济利益两者之间摇摆,而忽略了从国际秩序演变和德国崛起的大战略维度来分析德国对华政策以及中德关系的发展。当今国际体系面临深刻转型,西方自由主义国际秩序的价值观基础和制度框架正遭受前所未有的侵蚀,然而与此同时,中国和德国在国际政治经济秩序中的地位却经历着第二次世界大战结束以来最为显著的上升。因此,当前德国对华政策的实质是一个崛起大国针对另一个崛起大国的政

<sup>\*</sup> 感谢《欧洲研究》匿名审稿专家提出的意见与建议,文中错漏由笔者负责。本文是国家社会科学基金重大项目“地缘政治风险预测的理论与方法研究”(项目编号:17ZDA110)和中央高校基本科研业务费外交学院重大项目“欧盟对外经贸谈判中的德国因素研究”(项目编号:3162019ZYKA04)的阶段性成果。

策,具有非同寻常的全球战略意义,而中德两国又遵循着不同的崛起路径,中国是从西方主导体系的外围向中心突进,而德国则是从西方体系的内部自下而上崛起。

德国对华政策目前正经历从“建设性接触”到“现实性接触”的战略转型,它改变了过去所谓“以商促变”的对华政策,不再寻求改变中国,转而宣示双方在价值观、意识形态上的差异,明确两国关系的性质是相互竞争的,冀图在开展经贸合作的同时利用规范、规则和制度来制约中国。本文探讨德国对华政策转变的原因,认为这并非德国对华政策在价值观和经济利益之间的又一次摇摆,而是德国崛起大战略的组成部分。德国现在是以西方国际秩序的“捍卫者”和西方自由民主价值观的“首席代言人”身份来实施对华政策,而且作为默克尔的“外交遗产”,其对华政策的新战略框架也将为2021年大选后的德国政府继承和发展。本文的分析有助于我们从全球战略视角重新审视德国的实力,并评估德国对华政策战略转变的意图及其对中国外交带来的新挑战。

## 一 德国对华政策转变:从“建设性接触”到“现实性接触”

2020年9月2日,在王毅国务委员结束访问德国的次日,德国政府即颁布题为《德国—欧洲—亚洲:共同塑造21世纪》的印太政策指导方针(以下简称《指针》)。这份文件名义上虽然是印太政策指针,但实质上却是以间接方式建立德国对华政策新战略的轮廓。<sup>①</sup>在这份文件中,德国政府首次使用了富含地缘战略含义的概念——“印太”,区别于以往用地理概念“亚洲”或“亚太”来指称其亚洲政策,而此前在2017年,德国外交部为表示对亚太地区的重视,还曾增设了亚太司。德国官方使用“印太”概念是追随美国对亚太地区地缘竞争格局的重新定义,2017年特朗普政府曾提出美国的印太战略,意图在印度洋—太平洋区域,以美、日、印、澳四个所谓民主国家为核心联手遏制中国的崛起。<sup>②</sup>德国现在认同这一概念,其目的也是要从地缘战略上应对中国,但其印太政策构想在内容和路径上又明显区别于美国以军事安全战略为主的导向。德国强调要建立“基于规则的秩序”,同时暗指“中国经常不遵守国际规则”,表明德国希望以多边主义和国际法为基础在印太地区发挥其“塑造性权力”。

针对中国,《指针》明确表达了减少“对中国依赖”的诉求,提出德国有必要实现在印太地区的发展合作关系多样化,与该地区价值观相同的伙伴的合作尤为重要,并将

<sup>①</sup> 文件原文参见 <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380514/f9784f7e3b3fa1bd7c5446d274a4169e/200901-indo-pazifik-leitlinien--1--data.pdf>,2020年9月8日访问。

<sup>②</sup> 参见崔洪建:《欧洲追随美国推“印太战略”?》,《环球时报》,2020年9月8日,第14版。

提升价值观在外交政策中的分量。虽然印太地区许多国家或经济体在很多方面的重要性远不如中国,但《指针》表示将通过与更多伙伴加强合作来推动印太地区的多元化发展,与德国价值观相同的印太地区民主国家被确认为优先合作伙伴。<sup>①</sup>以《指针》为标志,再联系德国政治家最近的各种表态,可以看出德国对华政策的战略框架已经改变。

传统的德国对华政策以“以商促变”为关键词,实施对华“建设性接触”战略,<sup>②</sup>主要包含三方面内容:一是德国通过与中国的经济合作获取经济利益;二是通过经济合作和人文交往,促进中国的政治变革;三是推动中国进入西方主导的国际秩序之中,引导中国做“负责任”的国家。这同时也是以美国为代表的西方国家对华政策普遍采取的传统战略框架。但是近几年中国快速发展和国际秩序加速转变,包括德国在内的西方国家认为,通过传统的“建设性接触”战略,已无法按照西方的预期推动中国国内的政治和经济变革;与此同时,中国尝试在西方主导的国际机制之外建构新的全球治理方式,中国外交日趋主动,也给西方主导的国际秩序带来了冲击。<sup>③</sup>在此背景下,美欧对华政策普遍酝酿调整。不过,与美国特朗普政府转向对华全面“对抗”和“脱钩”有所区别的是,德国意图对华实施一种被《金融时报》称为“现实性接触”的战略。<sup>④</sup>

外交上所谓“现实性接触”战略,肇始于冷战时期,主要包含如下要素:第一,承认两国在意识形态和政治体制上的分歧与差异,不寻求改变对方;第二,明确在实际合作领域中的共同利益和其利益交汇点的界限,不盲目扩大合作;第三,在共同关心的领域展开对话和合作,防止对抗。“现实性接触”和“建设性接触”战略的最大区别在于,前者不认为两国之间的关系在本质上是合作和互补的,而是认为两国在意识形态和价值观上的分歧不可改变,两国关系的基础是相互竞争的,但需要在共同关心的领域开展对话和合作。在“现实性接触”的框架下,德国对华政策的核心目标不再是为了改变中国,而是要在与中国开展经贸合作的同时,强调西方价值观,利用规范、规则和制度来制约中国的行为。

虽然具体的内容还有待充实,但是未来德国对华政策的基本战略框架已经显现出来。作为“现实性接触”政策,德国将保持与中国的合作与接触,不会像美国特朗普政

<sup>①</sup> 参见杨解朴:《德国“印太指针”指向何方?》,载《世界知识》,2020年第19期,第42-43页。

<sup>②</sup> Chas W. Freeman, *Arts of Power: Statecraft and Diplomacy*, United States Institute of Peace Press, 1997, pp.80-81.

<sup>③</sup> 参见刘丽荣:《默克尔第三任期内的对华政策与中德关系的新动向》,载郑春荣、伍慧萍主编:《德国发展报告(2015)》,社会科学文献出版社2015年版,第203页。

<sup>④</sup> “The Case for Realistic Engagement with China,” *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/95deac10-a5a6-11ea-92e2-cbd9b7e28ee6>, last accessed on 8 September 2020.

府所宣称的那样“脱钩”,但是在政治体制和意识形态上明确差异,将中国定位为“对手”,而且敢于“斗争”。在经济上强调中国既是合作伙伴又是竞争者的双重定位,在寻求对华合作谋取经济利益的同时,防范中国的竞争,以“对等”为名义,扩大对中国市场的进入,与此同时推动欧盟对外资进入的审查,强化数字主权,保护德国未来在数字经济、人工智能等领域的产业竞争力。在气候变化、全球发展等领域,扩大与中国的对话合作,鼓励中国多做“贡献”。

## 二 “意识形态偏见”抑或“战略转变”?

“现实性接触”战略明显强调中德两国在价值观上的差异,以此作为出发点建构对华政策。有人或许认为德国外交的这一转变是意识形态偏见所驱动的,例如可能是全球疫情蔓延大背景下意识形态因素在国际关系中影响凸显的一个具体表现,或者也可能是德国国内长期以来对华政策在利益和价值观之间摇摆中的又一次意识形态因素暂时上升。这种判断实际上也暗含了德国对华政策转变的摇摆性质——在外部冲击结束或内部平衡变化之后,天平还会再次摆回来。

仅从印太《指针》反映出来的思路来看,其中很多内容确实与默克尔领导的联盟党在2007年推出的一份名为《作为德国和欧洲的挑战与机会》的亚洲战略文件有许多相似之处。2007年的文件认为,中国崛起引起世界巨大变化,并在经济、政治甚至文化各领域对德国和欧洲构成巨大挑战。特别是在德国眼中,中国的发展模式“不民主、不自由,但是经济却取得了巨大成功”,这对西方构成了“体制挑战”。当时联盟党提出的应对策略是,应改变德国以往亚洲政策的“中国中心”,寻求与所谓“亚洲民主国家”建立基于价值观基础之上的合作,称“只有在扩展和稳固建立人权、法治国家、社会公正原则的基础上,我们才能期望在一个亚洲和西方都可能发挥影响力的未来世界秩序中,能够(与亚洲)分享对人类未来的认识,德国和欧洲人的利益也才会被适当的对待”。<sup>①</sup>虽然在默克尔的第一任期内,她也曾设想将这种意识形态驱动的对华政策付诸实施,例如于2007年9月示威性地在总理府会见窜访欧洲的达赖,导致中德关系跌入低谷,紧接着又在10月出访印度,在新德里大力宣扬“价值观外交”。但随着全球金融危机和欧债危机的爆发令德国和欧洲对华需求增强,默克尔的对华政策又不

<sup>①</sup> CDU/CSU-Bundestagsfraktion, *Asien als strategische Herausforderung und Chance für Deutschland und Europa-Asienstrategie der CDU/CSU-Bundestagsfraktion*. Beschluss vom 23. Oktober 2007. 中文评述参见熊炜:《中德关系:霜冻之后的小阳春》,载《南风窗》,2008年第3期,第76-78页;国懿:《利益与价值观博弈下的德国对华政策》,世界知识出版社2019年版,第217-222页。

得不摇摆回实用主义利益驱动的传统。而且此后中德经贸关系快速发展,以至于在默克尔第三任期开启之后,德国智库甚至把默克尔此前领导德国的十年称为“中德合作的黄金十年”。<sup>①</sup>因此很多人认为,对德国政治家近期的言行也无须大惊小怪,德国对华政策最终还将像 2007-2008 年那样回到经济利益驱动旧轨道。

另一种可能的理解是,德国意图转变对华政策是建立在对自己“改变”中国能力的现实评估基础上,而非主动的战略转变。近年来,中德两国的实力对比发生了变化,中国已经被称作和美国具有同地位的“超级大国”,而德国的 GDP 只有 3.85 万亿美元,远远低于中国的 14.34 万亿美元和美国的 21.37 万亿美元,<sup>②</sup>军事实力更是无法相比。面对“超级大国”中国,作为“中等强国”的德国不得不放弃通过所谓“建设性接触”对中国进行“改变”,实施“现实性接触”只是德国面对变化的现实而不得不做的自我强调和保护。

但是,本文认为德国对华政策在当前的转变既非其基于现实的无奈之举,也不是一时的意识形态转向,而是德国外交在战略意义上的转变。这里的“战略”是指德国崛起的大战略。虽然由于特殊的历史经历,德国官方慎言“战略”和“崛起”,但是德国却从国际社会的“二等公民”成功发展为世界大国,相比于当代国际关系中任何一个国家的上升之路,德国崛起的速度和幅度都毫不逊色。它即使不宣称所谓崛起战略,但实际上也有着国际关系学意义上的“大战略”。<sup>③</sup>在实践中,德国崛起的特点是选择了“嵌入式崛起”战略,即将自身嵌入西方国际秩序之中,在努力保持嵌入状态下,积极寻找崛起机会与空间,寻求在体系内部由下至上的成长而非由外向内的崛起,崛起的目标是成为西方国际秩序的领导者与维护者。因此,目前的中德关系在实质上是两个遵循不同崛起路径的崛起大国之间的政策互动。

在德国崛起的大战略中,中国的战略位置和作用明显发生了变化。以前的中国是德国的经济合作伙伴,德国对华实施“建设性接触”战略,通过“接触”和“引导”中国,在获取经济利益的同时又加强了自身在西方与中国之间充当“掮客”(Broker)的身份,而现在德国崛起的目标已经由寻求成为“正常国家”转变为西方国际秩序的“捍卫者”,因而中国作为西方政治体制竞争的“对手”和身份认同的“他者”,成为德国强调自身作为西方领导者角色的对立面。正所谓“此一时彼一时”,德国对华政策的转变

<sup>①</sup> Sebastian Heilmann, “Lob der Nischenpolitik,” *Internationale Politik*, No.11, 2014, S.36.

<sup>②</sup> 有关中、德、美三国 GDP 数据的比较,参见 [https://www.kylc.com/stats/global/yearly/g\\_gdp/2019.html](https://www.kylc.com/stats/global/yearly/g_gdp/2019.html), 2020 年 11 月 11 日访问。

<sup>③</sup> 有关大战略的概念,参见 Nina Silove, “Beyond the Buzzword: The Three Meanings of ‘Grand Strategy’,” *Security Studies*, Vol.27, No.1, 2018, pp.27-57。

不再是双边关系意义上的价值观和经济利益之间的平衡转换,而是具有战略意义的转变,事关德国崛起大战略目标的实现。

而且,德国其实是将中美“对抗”、美国推行与中国“脱钩”的政策视为德国“崛起”的契机,德国因而有机会在西方世界填补美国出让的局部领导权真空。为此,德国需要一方面代表西方与中国在价值观和意识形态上划清界限,明确将中国定位为所谓“体制性挑战者”,但另一方面又要替代美国对中国实施接触政策以保持现有体系的稳定。这就意味着,德国将从局部接管美国的领导权和防范中国对西方的挑战这两方面同时着手,以成为西方价值观以及规范体系的首要代言人和西方国际秩序的主要维护者,从而实现崛起。

### (一)中美“对抗”是德国崛起的战略机遇

当前国际体系“乱象丛生”,在一定程度上出现了“领导权真空”。一方面,中国崛起和发挥全球性影响引发美国的猜忌和强烈反推(push back)效应,特别是特朗普上台以来,明确改变美国对华战略定位,先是挑起中美“贸易战”,继而宣称要与中国“脱钩”,与中国在政治、经济、科技和安全等领域“对抗”,作为“崛起国”的中国受到来自美国的巨大压力,一时难以发挥更大的领导作用。而与此同时,特朗普奉行“美国至上”和单边主义,频频“退群”,正如《纽约时报》评论称,特朗普“用‘大锤’破坏了美国历届总统亲手缔造的包括联合国、世界银行和国际货币基金组织为代表的多边主义世界秩序”。<sup>①</sup> 特朗普所作所为的实质是放弃美国对西方国际秩序的领导权,美国不仅缺乏领导国际秩序的意愿,而且作为“守成国”破坏了由其自身发起建立并长期维护的国际规则,导致美国在国际社会的领导权威大大降低。

但值得注意的是,当前国际秩序“失序”显示出的领导权真空并非传统的基于强制性权力基础上的实力真空,也不是因为美国的经济、军事实力的大幅衰落而出现的,确切地说,是基于国际规则被破坏而导致的规范缺失的领导权真空。因此,填补这一领导权真空并不需要建立强制性权力意义上的领导权,而是需要在国际秩序的规范和规则方面建立权威,德国和欧洲则在这方面具有天然的优势。相比于美国等传统强国,德国和欧盟擅长通过思想和观念的力量以塑造其他行为体的价值观,利用规范传播来完成原本需要军事或者经济手段来实现的对外政策目标。<sup>②</sup> 正如德国外长马斯

<sup>①</sup> “Under Mr. Trump, America Surrenders,” *New York Times*, <https://www.nytimes.com/2017/10/16/opinion/trump-america-international-surrender.html>, last accessed on 8 September 2020.

<sup>②</sup> 参见 Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Term,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, pp.238-240; 张茗:《“规范性力量欧洲”:理论、现实或“欧托邦”》,载《欧洲研究》,2008年第5期,第1-15页。

在一次讲话中所说,美国政策和国际秩序的转变早在上届美国大选之前就已经开始,也将在下一届美国总统产生之后延续,而对德国和欧洲非常确定的一点是:欧盟必须在全球大国竞争中承担越来越多的责任。<sup>①</sup>

同时,在中美“对抗”的格局中,美国和中国显然都想拉住德国,这客观上也加强了德国的战略地位。中国向来重视德国和欧洲在推进世界多极化和维护世界稳定方面的重要作用,自中美“贸易战”以来,尤其注重发展中德关系为运筹中美关系创造条件。而在美国对华施压的过程中,即便奉行单边主义的特朗普政府也不得不意识到德国的重要性,因为如果没有德国和欧盟国家的合作,美国将无法应对中国的挑战。例如,从特朗普政府的角度来看,出口管制是与中国抗衡的重要手段,但只有欧盟配合,美国对华实施出口和技术管制的措施才会奏效。因此,欧盟外交与安全政策高级代表约瑟夫·博雷利(Josep Borrell)在2020年6月25日向美国提议就对华政策建立欧美对话机制,美国随后积极响应,并期望产生共同利益基础上的“更加协调一致的政策结果”。<sup>②</sup>

显然,中美“对抗”的趋势扩大了德国的战略空间,德国在维护西方国际秩序中所发挥的领导作用更加明显。在冷战结束和两德统一以后,德国其实一直希望在外交和安全领域发挥大国作用,但却受到来自国际体系和主导国的限制。当前中美关系发展的趋势显示,德国受到的国际体系束缚正在减少,而且在中美两国陷入所谓“修昔底德陷阱”式的竞争的同时,德国却在以另类方式实现更迅速的崛起。

## (二) 德国冀图抓住机遇

2019年以来,德国积极参与全球外交,在维护多边主义、自由贸易、应对气候变化等全球议题上极为高调,领导欧盟频频发声。<sup>③</sup>与以前德国外交奉行“低调”“克制”原则明显不同的是,德国更加明确宣示大国雄心,要在“世界上发出更响亮的声音”。<sup>④</sup>这些都显示出德国想要抓住当前国际秩序出现领导权真空的契机,实现德国崛起的意愿。德国崛起的战略目标是要成为西方自由主义国际秩序的维护者,其领导作用的发挥主要体现在捍卫西方秩序的规范、规则和理念基础上。

面对美国,在2020年慕尼黑安全会议开幕式致辞中,德国总统施泰因迈尔多次抨

<sup>①</sup> <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-t-online/2401814>, last accessed on 31 October 2020.

<sup>②</sup> Peter Rudolf, *Amerikanische Chinapolitik und transatlantische Beziehungen*, SWP-Aktuell, No.68, September 2020, S.6.

<sup>③</sup> 参见李超:《德国在欧盟中的领导作用新变化》,载《现代国际关系》,2020年第4期,第19-27页。

<sup>④</sup> 郑春荣:《德国在推进欧洲战略自主性上的角色》,载郑春荣主编:《德国发展报告(2020)》,社会科学文献出版社2020年版,第30页。

击美国背离“国际社会”，<sup>①</sup>德国外长马斯更加直言不讳地说，正是美国“逃避了维护西方秩序的责任”。<sup>②</sup>而针对中国，德国政要则不断渲染“中国威胁论”，以西方国家“发言人”的身份攻击中国。2017年，施泰因迈尔在新加坡发表演讲称，西方国家恐惧感上升的主要原因是中国崛起和美国的不确定性，“中国对西方是一个挑战”，不仅在经济上和地缘政治上，而且也在意识形态方面；<sup>③</sup>2018年2月，德国副总理兼外长加布里尔在慕尼黑安全会议上发表演讲称：“中国正在发展一个全面的替代体系，这不同于我们建立在自由、民主之上的西方体系”。<sup>④</sup>

在外交实践中，德国亦有创新之举。它于2019年4月首倡“多边主义者联盟”计划，意图联合西欧、北美以及亚洲部分国家，维护自由主义国际秩序，“多边主义者联盟”计划的内核由所谓的理想主义合作伙伴组成，包括法国、加拿大和日本这三个最核心的国家，外层则主要从实用主义出发，团结可以团结的认同西方理念的国家。<sup>⑤</sup>德国外长马斯在德国驻外使节工作会议上称：“其他国家越是倚重强权，我们越要坚定地倚重多边秩序。”这个联盟应齐心协力支持国际社会合作解决问题，支持联合国这类国际组织继续发挥强大作用，强调联盟的“大门尤其对美国敞开”。<sup>⑥</sup>“多边主义者联盟”是一个非常设的国际机制，与传统多边机制不一样的是它没有明确的功能，中短期内似乎也不会有明显的国际政治效果，但是德国发起这一联盟的时机和所表达出来的指向却耐人寻味。它既有对美国的期待，也有对中国等“非西方”国家的防范。德国发起倡议这一事实本身就表明其有意发挥在西方世界的领导作用。

与此同时，德国更加注重在欧盟内部的领导作用，加强整合欧盟的外交资源。长期以来，德国痛感欧盟难以在国际舞台上以“一个声音对外”，限制欧盟全球影响力的发挥。无论是面对美国的压力，还是在与中国打交道时，德国认为欧盟成员国的立场均在特定议题上存在“分裂”现象。然而，中美“对抗”的新格局对跨大西洋关系和欧洲对华政策都带来新的挑战，欧盟主要国家普遍认识到必须以此确定新的坐标系，因而加强欧洲内部整合的迫切性十分突出。因此，在2020年的慕尼黑安全会议上，施泰

<sup>①</sup> <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2020/02/200214-MueSiKo.html>, 2020年10月1日访问。

<sup>②</sup> <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-muesiko/2306680>, 2020年10月1日访问。

<sup>③</sup> <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/EN/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2017/11/171102-Singapore-University.html>, 2020年12月1日访问。

<sup>④</sup> <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/rede-muenchner-sicherheitskonferenz/1599848>, 2020年12月15日访问。

<sup>⑤</sup> 宋黎磊、冯晨：《站在十字路口的欧洲——“中国欧洲学会2019年年会”综述》，载《欧洲研究》，2019年第4期，第153页。

<sup>⑥</sup> 《德国外长提出以“多边主义者联盟”制衡美国单边主义》，新华网，[http://www.xinhuanet.com/world/2018-08/28/c\\_1123340555.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-08/28/c_1123340555.htm), 2020年10月1日访问。



因迈尔在演讲中明确表示,德国外交政策的首要义务就是“将欧洲团结在一起”。<sup>①</sup>特别是在对华政策方面,德国加强了支持欧盟对外行动署、欧盟委员会等欧盟机构的行动,推动欧盟在各个层次上实施“相互协调、目标清晰和更加团结”的对华政策。2020年以来,德国主导深化了欧盟27国在对华政策上的非正式协调机制,2月在柏林首次召开了欧盟27国外交部亚洲司司长和欧盟机构代表之间的对华政策协调会议。

总的来看,随着中国的快速发展强烈冲击西方主导的国际秩序和美国权威的衰落,西方世界出现了部分“权力真空”,西方社会普遍弥漫着对“西方失势”的忧虑,对德国发挥领导力具有强烈期待,甚至有媒体评论称:“默克尔是西方衣钵的继承者,是欧洲最后一位还站着的领导人,有责任代表过去70年里我们所知道的那个西方发言。”<sup>②</sup>在此背景下,德国崛起面临着前所未有的机遇。德国转变对华政策的长远意图,其核心是谋求建立区别于美国的对华政策战略新框架,一方面代表西方对中国展现强硬,另一方面替代美国实施对华“接触”,并由此塑造一个“基于规则的秩序”来应对中国,从而实现德国在西方国际秩序中的领导权。德国对华政策虽然目前只是在战略框架上的转变,具体内容和实施路径尚未明晰,但作为德国崛起大战略的重要组成部分,其影响已经超越了双边关系的意义。

### 三 默克尔的“外交遗产”与德国对华政策转变的长期影响

2005年默克尔首次出任德国总理的时候,西方国际秩序尚运行有序,而此后的15年里,西方国际秩序逐渐“失序”,与此同时,默克尔领导的德国却“逆势上扬”,不仅成为欧盟的“领导”,而且在全球地缘政治经济格局中发挥越来越重要的作用,甚至以西方国际秩序的“捍卫者”身份在世界上发言。虽说现在就总结默克尔的政治生涯显得为时过早,但在外交上其将要留下的印记却是十分明显,那就是德国在默克尔执政时期终于真正实现了“大国崛起”。所谓德国崛起最引人注目的特点不是德国在传统的国家综合实力意义上的地位骤然上升,而是德国身份的惊人转化,即成功地从西方自由主义国际秩序的潜在“另类者”转变成为西方秩序的“捍卫者”和“领导者”。

#### (一) 默克尔的“外交遗产”与德国追求全球领导权之路

很多人都以为德国本为“西方一员”,却忽视了这一身份是其在第二次世界大战

<sup>①</sup> <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2020/02/200214-MueSiKo.html>, 2020年10月1日访问。

<sup>②</sup> [英] 菲利普·斯蒂芬斯:《默克尔是西方衣钵的继承人》,《金融时报》,2016年11月22日, <http://www.ftchinese.com/story/001070243?full=y&archive>, 2020年9月8日访问。

之后刻意选择和保持的结果,而非自然而然或不变的身份特征。德国外交的成功之处也正体现在如今人们在很大程度上已经忘记了它曾经的非西方属性。联邦德国建立之初,阿登纳选择西方道路的深刻意义在于,它不仅是德国在彼时地缘政治条件下的外交战略选择,而且意味着德国民族文化认同的“双重拒绝”——拒绝德国的过去和拒绝东方。直至20年前,在德国统一十周年之际,德国著名历史学家海因里希·奥古斯特·温克勒(Heinrich August Winkler)出版了巨著《走向西方的漫长道路》。在这本书中,温克勒把19世纪初至1989/1990年的德国历史解释为德国人偏离西方、历经曲折最终回归西方的历史。温克勒指出,直到1990年10月的德国统一,德国才算完成了西方身份认同之路。<sup>①</sup>旧的“德国问题”虽然得到解决,但统一以后的德国与西方国际秩序之间的张力却始终存在。在整个20世纪90年代,几乎所有关于德国外交的讨论都是围绕着所谓德国外交的“连续性”问题而展开,人们普遍担心实力增强和脱离束缚的德国将会背离西方。1998年,施罗德领导的社民党—绿党联合政府开启了德国外交“正常化”进程,声称统一后的德国应该和英、法等国一样发挥“正常国家”作用,即“要建立所谓既不居高临下也不仰人鼻息的崛起民族的自信心”。<sup>②</sup>在2003年美国发起伊拉克战争之际,施罗德政府不惮于打破德国外交的禁忌,不仅不追随美国,反而与法国以及非西方国家俄罗斯和中国一道反对美国,彰显了德国作为“崛起大国”的自信。施罗德留给德国外交的最大遗产无疑是实现了“正常化”,但由于太急于“崛起”,德国与西方秩序的主导国——美国之间的关系一时跌入历史最低谷,而德国与西方秩序之间的关系依然具有微妙的不确定性。

在默克尔担任总理的15年时间里,西方自由主义国际秩序恰恰面临自第二次世界大战结束以来最深刻的挑战,民粹主义、保护主义、逆全球化思潮蔓延侵蚀自由主义国际秩序内在的价值理念体系。特别是特朗普担任美国总统以来,蔑视自由民主规范和价值,自由主义价值理念甚至面临被颠覆的危险。<sup>③</sup>此时,默克尔领导的德国却扛起了捍卫西方价值观的“大旗”。德国政治家在各种国际场合宣扬西方价值和规范,德国外交的官方文件对西方价值的强调不仅一以贯之,而且常常以欧洲价值的表述来指代西方共同价值。从西方自由主义国际秩序的价值体系来说,这种指代绝非泛泛之言。因为,伴随着21世纪以来的美欧在国际政治议题上的分歧,特别是伊拉克战争期间的冲突导致西方思想界认真探讨一个涉及西方文化认同的问题:欧洲与美国的区

<sup>①</sup> Heinrich August Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, München: C.H. Beck, 2000.

<sup>②</sup> Gerhard Schröder, *Die Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder*, Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, den 10 November 1998.

<sup>③</sup> 丑则静:《从转型到危机:“美国优先”对国际秩序的影响》,载《国际展望》,2020年第1期,第46-65页。

别。美国是欧洲的延伸,还是对西方价值的一种模范性的发展,抑或是一种对欧洲文化的特殊的重大威胁?<sup>①</sup> 德国政治精英坚信,无论美欧分歧如何,西方价值共同体的基础是欧洲文化,而德国深深嵌入这个体系之中。在现实国际政治中,通过对欧洲价值的强调,德国就能够以西方价值代言人的身份来发挥其影响力,德国外交的声誉主要在于将规范、规则和价值基础上的多边主义作为基本原则,努力做国际社会的“优等生”,而非像其他大国那样,以强制性权力作为发挥外交影响力的基础。<sup>②</sup>

历史地看,德国目前在西方和欧洲的地位是前所未有的,曾经的国际社会的“二等公民”和西方的潜在“异类者”,已经以西方自由主义国际秩序的捍卫者和代言人的身份崛起于国际舞台,其中蕴含的国际政治意义超越了仅从经济、军事等维度去评判德国实力的强弱,而理解这一点也是我们评估德国对华政策战略转变的出发点。

## (二) 默克尔“外交遗产”与德国对华政策的未来

如何应对崛起中的中国是西方国际秩序目前面临的来自外部的最核心的挑战,美国特朗普政府的所谓“脱钩”政策不仅不可行,而且给西方世界带来更大的混乱和不确定性。因此,以“正确”的方式与中国打交道是德国塑造西方国际秩序不可缺少的内容,只有束缚起“中国龙”,德国才能担负起在西方的领导责任。在这个意义上,此次德国对华政策的调整完全不同于过去的实用主义“投机”政策,它其实是德国崛起大战略的重要方面,因而不会轻易改变,更不会随着默克尔在 2021 年卸任而变化。具体而言,作为默克尔“外交遗产”的组成部分,德国对华政策的战略转变将为后续德国政府继续执行的原因还有四点。

第一,在默克尔的参与支持下,欧盟对华战略定位更加清晰,为实施未来对华政策设定了框架。欧盟委员会与对外行动署联合于 2019 年 3 月 12 日发布对华政策文件,将中国定位为全球治理领域的合作伙伴、经济科技领域的竞争者和政治体制的对手,同时提出十项具体行动计划,规划了各个领域的对华政策。该文件从酝酿到推出都得到德国政府的大力支持,德国官员称该文件提出了欧盟在对华关系上的一种“全面亦勇敢的立场”,在市场开放等问题上“为欧盟的共同回答做出了重要推动”,同时也指出了“南中国海及人权状况对欧中关系的意义”。虽然在气候保护领域合作或维护伊朗核协议等议题上,中国是欧盟的重要伙伴,但应始终呼吁中国在维护以规则为基础

<sup>①</sup> [德]汉斯·约阿施、[德]克劳斯·维甘特主编:《欧洲的文化价值》,陈洪捷译,社会科学文献出版社 2017 年版,“导言”。

<sup>②</sup> 参见熊炜:《论德国“文明国家”外交政策》,载《欧洲研究》,2004 年第 2 期,第 122-133 页。

的国际秩序方面扮演积极角色。<sup>①</sup> 默克尔政府坚信,只有将德国对华政策嵌入所谓“雄心勃勃、自信和统一”的欧盟对华政策中才能取得成功,该文件的发布是从欧盟层面面对中欧关系的性质进行了判定。在此基础上,德国将更积极地通过欧盟推行对华政策的战略转变。

第二,默克尔将地缘政治因素引入德国对华经贸合作,引导德国经济界以地缘政治视角看待对华经贸关系,为德国实施所谓对华“对等”合作做好准备。地缘政治视角意味着要将中国看作地缘战略竞争对手,在经贸联系上降低对中国的依赖,保持德国的产业竞争力,防止中国用经济联系“要挟”德国。2016年,中国企业在德国收购“库卡”(Kuka)、“爱思强”(Aixtron)等高科技企业,引起德国方面的警惕,被称为“唤醒”(wake-up call)之举。<sup>②</sup> 时任德国驻华大使柯慕贤2017年6月在接受《金融时报》中文网采访时明确指出:“过去中德经济结构是互补关系,德国提供高科技,中国偏向中低端,但现在中国在技术上紧随德国,两国正越来越多地展开直接竞争”。<sup>③</sup> 2019年1月,德国工业联合会发布了一份关于如何应对中国经济竞争力的报告。这份报告虽然承认德国需要利用与中国经济合作所创造的机遇,但也强调,中国正在通过积极的工业和创新政策成为一个技术领先的工业强国,这给德国乃至整个欧盟的工业界带来巨大的压力和挑战。德国工业界将这一挑战定义为欧盟国家的社会主义市场经济模式和中国的经济模式之间的“系统性竞争”,认为德国的“自由、开放和社会主义市场经济制度”与中国的“国家经济体系”之间存在制度竞争。<sup>④</sup> 这份报告在德国和欧洲具有广泛影响,直接影响到德国政府决策。报告的执笔人斯特凡·迈尔(Stefan Maier)受到默克尔青睐,并于2020年10月正式出任德国最重要的外交和国际关系智库“科学与政治基金会”(SWP)主席。

2020年新冠疫情的暴发又加剧了德方的担心,德国政府痛感其在全球价值链上对中国依赖过多,认为有必要调整和重组产业链,降低对华依赖性。默克尔在2020年10月19日柏林举办的亚太峰会上明确呼吁德国企业不要“太依赖中国”,要“多走向东南亚”,经济部长阿尔特迈尔在会上也表示希望“供应链能够多样化”。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> 《应对竞争:欧盟拟对华关系〈十点计划〉》,德国之声中文网, <https://p.dw.com/p/3Ewlf>, 2020年10月28日访问。

<sup>②</sup> Noah Barkin, “Germany’s Strategic Gray Zone With China,” March 2020, <https://carnegieendowment.org/2020/03/25/germany-s-strategic-gray-zone-with-china-pub-81360>, last accessed on 28 October 2020.

<sup>③</sup> <https://www.ftchinese.com/video/2323#adchannelID=1900>, 2020年12月1日访问。

<sup>④</sup> 报告原文参见 <https://english.bdi.eu/media/publications/#/publication/news/china-partner-and-systemic-competitor>; 中文评述参见陈弢:《2019年德国对华政策》,载复旦大学中欧关系研究中心、上海欧洲学会编:《欧盟及其成员国对华政策报告(2019)》,2020年3月,第8-12页。

<sup>⑤</sup> <https://finance.sina.com.cn/world/2020-10-22/doc-iiznezxr7363883.shtml>, 2020年10月30日访问。

第三,默克尔执政 15 年以来,德国政党生态虽然发生很多变化,但是主流政党对德国崛起并发挥更大国际作用却已形成共识。<sup>①</sup> 目前德国国内主要政党均支持默克尔政府的对华新战略,这与 2007 年默克尔意图调整对华政策在国内遭到很多批评的情形完全不同,当时联合执政的社会民主党与默克尔有意见分歧,时任外长的社民党政治家施泰因迈尔公开批评默克尔会见达赖之举是“橱窗政策”,意在作秀。然而当前社民党在对华政策上的态度比联盟党还要强硬,2021 年大选后可能参加执政的绿党则坚持更为极端的对华强硬立场。

第四,默克尔对华政策调整符合美国的长期利益,有利于促进跨大西洋关系。长期以来,美国批评德国对华政策过于注重获取经济利益,政治立场“暧昧”。德国转变对华政策的战略框架,强化意识形态价值观的作用,对华展现强硬的一面,从根本上有利于德美关系的协调。德国政界和战略界人士普遍希望拜登在美国大选中胜出,认为他更加重视德国和欧盟的作用,而德国也将帮助拜登重塑美国的领导权威,维护西方主导的国际秩序。德国外长马斯在美国大选前夕撰文指出:“塑造我们与中国的关系蕴藏着新的跨大西洋合作的机会。如果我们和美国共同努力让中国遵守国际规则,那么美国可以从欧盟作为北京最大贸易伙伴的作用中受益匪浅。”<sup>②</sup> 美国大选之后,德国将尽快向美国提出建议,制定新的跨大西洋议程,其中对华政策是重要内容。

#### 四 中德关系面临的挑战以及中国的应对

对华实施“现实性接触”政策是德国成为西方国际秩序“领导者”和“维护者”的崛起战略的重要组成部分,德国目前的对华政策基调不会在短期内转变,而且会成为默克尔的“外交遗产”,由下一届德国政府继承发展,这将给中德关系发展带来深远影响。

第一,由于德国崛起的目标是要成为西方“领导者”,德国外交的利益范围也将相应地大大扩展。在中德关系中,德国将来不会仅仅只关注自身的经济利益实现程度,而是会以西方整体立场作为坐标系来定位其发展对华关系的利益基础。中德经贸合作在双边关系中的性质和作用也将越来越类似于中美关系中的经贸合作,即在经济合作的同时加大对地缘政治因素的考量。传统的观点认为,中德两国在地理上相距遥远,不存在产生相互地缘政治竞争的前提,但现在德国意图实现在西方体系内部的崛

<sup>①</sup> 德国国内将这种共识称为“慕尼黑共识”,参见熊炜:《2016 年版〈德国国防白皮书〉评析——“来自中间的领导”困境》,载《国际论坛》,2017 年第 3 期,第 66-71 页。

<sup>②</sup> <http://www.auswaetiges-amt.de/de/newsroom/mass-wams/2409522>, last accessed on 31 October 2020.

起,中国既是其砝码,同时也是作为“他者”的直接竞争者,中德关系的内涵实际上已经开始发生变化,这在一定程度上也具备了地缘政治竞争的可能性。从这个意义上看,中国传统上重视双边关系中经贸合作的“压舱石”作用的对德政策将越来越多受制于大国崛起的地缘政治竞争因素,而仅通过分析经贸关系中的相互依赖程度加深与否来评估中德双边关系的传统路径也具有一定的局限性。

第二,中德合作的空间将受到“挤压”。在德国“现实性接触”的战略框架中,双边合作的共同利益实际上被限制在特定领域,合作比较难以产生“外溢”效应,而且随着德国对华“防范”增多,中国打开欧洲市场和更好地获取欧洲资金和技术的需求也将越来越难以得到满足。

第三,德国的国际秩序观是要建立“基于规则的秩序”,坚持遵循多边主义、建立制度和强调价值观的外交手段。德国明确期望中国承担与中国经济和政治影响相称的国际责任,在全球治理和应对地区与全球挑战方面注重与中国的合作,但其实质是要中国多做“贡献”。在经贸领域,德国希望以多边主义机制促使中国弥补德国所认为的“在处理国有企业补贴、强迫技术转让等方面存在的监管空白”。在安全领域,德国呼吁中国对在联合国框架内维持和平与安全做出更多承诺,更积极地加入常规和核军备控制机制以及遵守既定的国际法,在南海问题上遵守《联合国海洋法公约》。<sup>①</sup>就中国维护自身利益的角度来看,德国利用多边机制束缚和规制中国的策略有时或许比强调双边路径的美国更有其难以对付之处。

第四,德国和美国将加强对华政策协调,美国因素在中德关系中的影响加大。传统的分析认为,德国对华政策明显有别于美国,德国对华合作的需求始终存在,因此中国“拉住欧洲(德国)”具有很大的战略可行性。但德国对华政策调整表明,未来主要防范中国的西方国家将不仅止于美国,德国作为美国的替代者、竞争者和合作者也将加强对中国的防范。即使拜登政府上台后重建美国在西方世界的领导权,德国也将成为美国最重要的领导伙伴,德美之间将加强在人权、数字基础设施和公平贸易等方面的对华政策协调。<sup>②</sup>

显然,德国对华政策转变将对中德关系发展带来新的复杂和不确定因素,但是我们同时也要看到,它们并非中国外交难以应对的挑战。首先,对于中国来说,这些都不是全

<sup>①</sup> 德国政府的立场参见 Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung: Weg zu einer gemeinsamen wertebasierten und realistischen China-Politik der EU*, Drucksache 19/20346, 24.06.2020。

<sup>②</sup> 参见德国外长马斯与法国外长勒德里昂在《华盛顿邮报》上的联合发文, Jean-Yves Le Drian and Heiko Maas, “French and German Foreign Ministers: Joe Biden can Make Transatlantic Unity Possible,” <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/11/16/german-french-foreign-ministers-joe-biden-transatlantic-unity/>, November 17, 2020, last accessed on 17 November 2020。

新的挑战,类似的来自西方世界的挑战一直都存在。无论是来自德国还是美国,其实质没有变化,而中国对此已具有丰富的应对经验。其次,中国未来对中德合作也将抱有更为现实的态度,在能合作的领域尽量合作,在难以合作的领域会对德国积极引导、巧妙斗争。再次,中国面对德国的战略优势依然十分明显:一方面,中国广阔和富有韧性的国内市场对德国企业有巨大吸引力,随着中国进一步扩大开放、深化改革,德国经济的对华依赖性在一定意义上仍可发挥“压舱石”作用;另一方面,德国对华战略的实施深受中美关系发展影响,中国致力于推动协调、合作、稳定的中美关系发展,也将塑造德国对华政策的发展轨道。最后,德国追求西方领导权具有先天的权威“短板”,一旦德国崛起到自认为无须向法国“借权威”时,就将遭到法国和其他欧洲国家的制约,<sup>①</sup>德国冀图领导欧盟对华政策的集体行动困境依然存在,中国仍可对之应对周旋。

## 五 结语

中国和德国是当前国际体系中最为成功的两个崛起大国,但中德实践了两种不同的崛起路径,中国是从西方主导的国际体系的外围向中心运动,德国则寻求在西方体系内部的自下而上的崛起,当前的中德关系其实是两个崛起大国之间的战略互动,具有超越双边关系的全球意义。德国崛起的目标是要成为西方国际秩序的“领导者”和“捍卫者”,而中国作为西方政治体制竞争的“对手”和身份认同的“他者”,成为德国强调自身作为西方领导者属性的对立面。目前,德国对华政策从“建设性接触”到“现实性接触”的战略转变是德国崛起大战略的重要组成部分,德国的意图是要谋求建立区别于美国的对华政策战略新框架,通过以“基于规则的秩序”来应对中国,既代表西方对中国展现强硬,又替代美国实施对华“接触”,从而实现德国在西方国际秩序中的领导权。对于中国来说,应重视德国对华政策出现的战略性变化,在外交布局中需将德国和欧盟提升到与美国同等重要的地位,妥善应对德国崛起带来的新挑战。

(作者简介:熊炜,外交学院外交学与外事管理系教授、北京对外交流与外事管理研究基地研究员;责任编辑:张海洋)

---

<sup>①</sup> 熊炜:《“借权威”与妥协的领导——德法合作的欧盟领导权模式》,载《世界经济与政治》,2018年第6期,第30-50页;法国总统马克龙最新对德国的批评参见《欧洲大陆》2020年11月16日刊发的对马克龙的采访,“The Macron Doctrine: A Conversation with the French President,” [https://geopolitique.eu/en/macron-grand-continent/?mc\\_cid=2098b98cc0&mc\\_eid=51cce8016](https://geopolitique.eu/en/macron-grand-continent/?mc_cid=2098b98cc0&mc_eid=51cce8016),2020年11月18日访问。