

德国与中国“一带一路”倡议： 初期评估

[德]塞巴斯蒂安·哈尼施 黄萌萌译 赵柯校

内容提要:中国于2013年提出了“一带一路”倡议,此后,该倡议成为一个迅速发展的互联互通平台,其目的一方面是为了解决中国部分边境省份以及出口驱动的经济增长模式即将面临的发展挑战,另一方面是为了缩小中国与邻近地区在基础设施和发展方面的差距。中国的务实方式和拟提供的资金是“一带一路”倡议初期的主要决定因素。然而,近年来,由于对“一带一路”倡议在经济、政治和文化领域产生的不对称影响的看法存在分歧,中国的合作伙伴的反响也各不相同(主要是积极的)。本文通过梳理德国对“一带一路”倡议的社会、经济和政治反响,发现对该倡议存在强有力的经济考量和支持,但关于以下一些问题的政治疑虑却在逐渐增加,如关于平等市场准入的规制冲突、中国在欧盟的投资及其对欧盟内部决策程序的(潜在)政治影响。文章从自由主义的理论视角出发,分析认为尽管一些结构性冲突不可避免,但在“一带一路”倡议框架下存在进一步推动合作共赢的广阔空间。

关键词:“一带一路”倡议 德国外交政策 中国投资 欧盟 “16+1合作”机制

一 引言

本文的目的在于研究社会偏好如何影响和塑造德国政府对中国“一带一路”倡议的态度和立场。根据自由主义的外交政策分析框架,由价值和福利所构成的社会利益通过具有很强贯彻能力的中介机构(如企业联合会和非政府组织)传递至政治系统。这些中介机构拥有政治参与的机会,有些甚至对政府政策拥有否决权,它们对中国的

立场可通过执政联盟内的政党来代表。^①德国的对华政策实际上是不同权重的价值理念和经济利益在政府政策层面的体现,^②反映了它们之间相互协调所形成的社会偏好。^③

本文认为,价值理念和经济偏好,特别是它们之间的相互组合和优先顺序,相较于权力政治或地缘经济方法可以更为合理地解释德国的行为与立场。^④当前影响德国对中国“一带一路”倡议立场的主要因素是经济利益和基于规则的国际经济秩序。同时也要看到,德国民众对于法制与人权问题的关注也在其中发挥作用。此外,本文还关注特朗普上台后美国政策追求单边主义和相对收益的导向,以及英国脱欧事件。两者在加强自由主义的国际经济秩序方面,利益是兼容的,但也更为凸显德国主张的欧洲自由市场经济与中国政府主导的经济体制之间的结构性冲突。

本文第一部分首先从国际关系理论中的自由主义分析框架入手,在第二部分提出相关假设,第三部分将从两个阶段分析德国对“一带一路”倡议的态度:2013-2015年的谨慎与迟疑阶段,主要表现为德国公开表示怀疑,而中国要求进行深入的对话,双方合作的具体项目数量仍然较少;2015年至今,形成了一种合作与冲突并存的政治模式。一方面,德国政府支持在中欧“互联互通”平台上开展全欧交通网络(TEN-T)项目与“一带一路”倡议对接,德国积极参与“一带一路”倡议在阿富汗和安哥拉的合作项目;另一方面,默克尔领导下的德国政府对中国与中东欧国家展开的各种双边与多边合作疑虑重重,比如“16+1合作”机制等。德国认为这将对欧盟规则构成挑战,对欧盟政治产生直接影响。最后部分做出理论性总结,并且提出相关政策建议。

二 自由主义视角下对德国“一带一路”倡议的政策分析

社会偏好如何影响德国政府的外交政策?从国际关系理论中的自由主义出发,会得出不同的答案。根据里斯教授(Thomas Risse)的观点,^⑤20世纪60年代以来,社会

① Klaus Brummer und Kai Oppermann, „Außenpolitikanalyse“, Oldenbourg, 2014, S.31-50.

② Andrew Moravcsik, “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, *International Organization*, Vol.51, No.4, 1997, pp.513-553.

③ Mikko Huotari et al. eds., “Mapping Europe-China Relations. A Bottom-Up Approach”, *A Report by the European Think-tank Network on China (ETNC)*, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc_web_final_1-1.pdf, last accessed on 30 November 2017.

④ Hans Kundnani, “Germany as a Geo-economic Power”, *The Washington Quarterly*, Vol.34, No.3, 2011, pp.31-45.

⑤ Thomas Risse-Kappen, “Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies”, *World Politics*, Vol.43, No.4, 1991, pp.479-512.

民主化进程已经改变了由联邦政府(总理)掌控外交政策的局面。两德统一后,至少在安全政策问题上,德国强大的社会力量通过选举、成立政党以及抗议活动对外交政策产生了实质性影响。一方面,由于联邦政府越来越多地参与到国际组织,特别是欧盟机构,因此联邦政府相对于其他政治角色(如立法和司法机构),外交权有所增强;另一方面,立法和司法机构也越来越多地试图通过程序性与规范性要求制衡联邦政府,以期在外交决策中贯彻其政治立场与偏好。^①

(一) 公众意见与社会利益团体的影响

自20世纪60年代以来,特别是在80年代的“安全政策民主化”进程中,联邦政府的外交决策逐渐开放,以下问题也获得了越来越多的关注:何种社会偏好在何时对德国外交政策构成了何种具体影响?从自由主义理论视角来看,外交决策具有分配效应,这种分配效应影响的群体越广泛,社会民众的观点对外交决策就越重要。一个利益集团受到分配效应的影响越大,就越会试图影响政治决策。^②

“显著性研究”的视角对外交政策的分配效应提出如下观点:(外交)政治问题在选举中的重要性以及议员对此的关注度,即所谓“显著性”,它们对(个人)决策具有决定性影响。^③外交与欧洲政治问题在德国的“显著性”差异很大。例如,德国公民对“亲欧洲一体化”政策的容忍度越来越低,代表右翼民粹主义势力的“德国选择党”的成立便是例证。其他政策领域的“显著性”,比如海外派兵政策,受到媒体对诸如伊拉克战争等重大事件报道的强烈影响。^④

根据自由主义理论的解释,如果利益集团具有较强的组织能力,那么对外交政策的影响也较大。它们拥有较为丰富的政治资源,所以更容易进入政治决策过程。同质性的利益团体比异质性的利益团体更具备贯彻其意愿的可能性。^⑤因此,只要一项外交决策能够触发一个组织性较强的利益团体的积极性,那么它们试图影响或者参与外

^① Sebastian Harnisch, “German Politics Lecture: The Politics of Domestication: A New Paradigm in German Foreign Policy”, *German Politics*, Vol.18, No.4, 2009, pp.455–468.

^② Derk Bienen, Corinna Freund und Volker Rittberger, „Gesellschaftliche Interessen und Außenpolitik: Die Außenpolitiktheorie des utilitaristischen Liberalismus“, *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung*, Nr. 33, 1999; Helen Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton UP, 1997.

^③ Kai Oppermann und Henrike Viehrig eds., “Issue Saliency in International Politics”, *Routledge Advances in International Relations and Global Politics*, Routledge, 2011.

^④ Kai Oppermann und Alexander Höse, „Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik“, Thomas Jäger, Alexander Höse und Kai Oppermann (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2011, S.44–76.

^⑤ Peter Gourevitch, “Domestic Politics and International Relations”, in Walter Carlsnaes, Beth Simmons and Thomas Risse eds., *Handbook of International Relations*, Sage, 2002, pp.309–328.

交决策的意图就越强,比如制造业利益集团对于劳动力市场的相关政策就有很大的影响。^①

(二)德国政策的行为预期

从自由主义理论视角分析德国对“一带一路”倡议的态度,需要回答以下问题:具有政策影响力的利益集团在何时以及多大程度上受到“一带一路”倡议的影响。从社会整体来看,公众态度主要是受媒体报道、重要政治事件以及专家意见的影响。深入观察利益集团的影响力就会发现,在德国公共利益与对华政策之间存在冲突以及存在明显的政策游说空间的情况下,德国利益团体才会形成具体的社会偏好。

自由主义理论的分析方式由两个研究步骤组成:第一步是要研究社会利益以及偏好构成,第二步是要分析在外交决策过程中利益偏好的贯彻与执行。^② 该分析采用了同余方法,特别适用于理论的发展和细化。首先确定自变量的值,即自变量的存在度和表现度,之后结合理论的行为预期,对因变量的特征形成有根据的预测。^③ 当自变量和因变量的特征符合行为假设时,可以确定同余。值得注意的是,第二步有关社会偏好的判断需要与伙伴国家行为的相互依赖性相结合,在此是指中国。因为国家在谈判过程中,只有对合作伙伴来说平等且兼容的利益偏好才能真正被接受。如果合作伙伴之间出现利益偏好矛盾,那么在促进整体社会资源流动的情况下,也可能违背某一方合作伙伴所宣称的意愿。国家间的行为相互依赖性在一段时间内保持相对稳定,因为它们和国家重要利益团体的既得利益密切相关。如果技术进步与经济繁荣重新设定社会角色的框架条件,那么利益格局的变更将首当其冲。

具体而言,自2008年开始,全球经济与金融危机逐渐改变了世界经济既有的框架条件。中美之间已有的销售、投资以及生产机会相对下降,而中国对欧洲市场的需求逐渐上升。^④ 此外,在欧债危机影响下,从南欧国家开始到欧盟主要经济体对中国投资的需求均显著上升。然而,德国认为双方矛盾也由此产生,欧盟与德国为了加强与中国投资者的经济合作而进一步开放,却无法从中国获得对等的开放。

^① Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, Vol.31, No.4, 1993, pp.473-523.

^② 在理想情况下,这两个步骤孤立运作,而现实情况往往是两个步骤紧密相连或者同时进行。

^③ Alexander L. George and Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press, 2005.

^④ Xin Chen, "China-EU Trade and Economic Relations (2003-2013)", *Global Economic Observer*, Vol.2, No.1, 2014, pp.41-55.

三 德国对于中国“一带一路”倡议的反应

中国在2013年公布了“一带一路”倡议后,德国民间和政府的立场可以分为两个不同阶段。第一阶段是从2013年到2015年上半年,中方虽做出较多努力,但德国民间对“一带一路”倡议的反应仍较为谨慎。德国政府一开始对“一带一路”在整体上持积极态度,但也保持观望。第二阶段则呈现了较为不同的场景,一方面,中国在中东欧国家的投资涉及欧盟在中东欧国家的基础设施建设倡议。为此,在德国的建议下,中欧“互联互通”平台机制得以建立,旨在避免双方矛盾并且实现中欧倡议对接。另一方面,即使美国反对,德国政府还是参与了中国在“一带一路”倡议框架下发起的亚洲基础设施投资银行(AIIB),这表明德国对中国“一带一路”倡议发展目标的支持。

起先,德国对于“一带一路”倡议的社会公共认知较为迟缓。2015年之前,德国只是出现了少量有关“一带一路”倡议早期阶段的专业出版物与报道,比如高婷婷(Nadine Godehardt)和鲁道夫(Moritz Rudolf)的著作。^① 习近平主席在2014年3月到访杜伊斯堡,并清晰地阐述了“一带一路”倡议的具体内容,他将已有的铁路互通等基础设施倡议融入“一带一路”框架中,得到了中德媒体的广泛关注。^② 早期阶段,德国企业参与“一带一路”倡议主要局限在物流领域。

2014年10月,600多位来自中欧政界与经济界代表参加汉堡峰会,但是“一带一路”倡议在此时仍然没有成为社会的核心关注。2015年6月,120位中德经济界代表以及政治决策者在太仓市政府的邀请下齐聚一堂,就“一带一路”倡议与中德合作展开讨论。^③ 2016年2月,由中国驻德使馆和德国外交部在柏林举办的共同会议聚焦于“一带一路”倡议与欧亚联盟、欧盟及其他经济组织相关政策进行对接的可能性,而对于德国的感受与经验关注较少。^④

^① Nadine Godehardt, “No End of History. A Chinese Alternative Concept of International Order?”, SWP, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2016RP02_gdh.pdf; Nadine Godehardt, „Chinas neue Seidenstraßeninitiative Regionale Nachbarschaft als Kern der chinesischen Außenpolitik unter Xi Jinping“, SWP, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2014_S09_gdh.pdf, last accessed on 30 November 2017; Moritz Rudolf, „Häfen, Bahnen, Pipelines“, *Internationale Politik*, Vol.63, No.3, 2015, pp.102–107.

^② Daniel Cnotka, „Großer Bahnhof für Xi Jinping“, *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, <https://www.waz.de/staedte/duisburg/grosser-bahnhof-fuer-xi-jinping-id9184012.html>, last accessed on 30 November 2017.

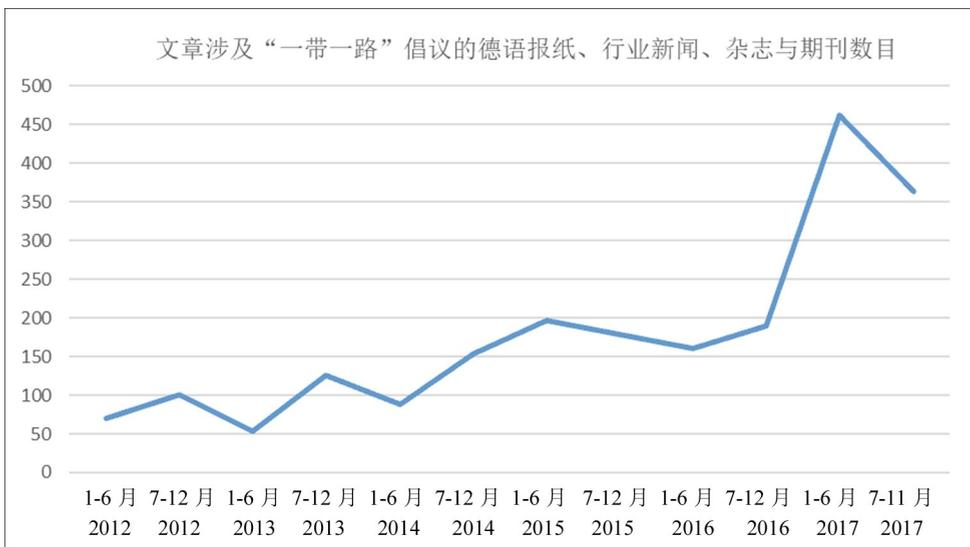
^③ Anchetta Lu, “Taicang Promotes the Belt and Road Initiative”, *China Daily*, http://www.chinadaily.com.cn/regional/2015-06/03/content_20902044_2.htm, last accessed on 30 November 2017.

^④ Markus Ederer, “Implications of the One Belt, One Road Initiative for Europe and the Eurasian Continent”, Rede von Staatssekretär Markus Ederer bei der Veranstaltung „Bestandsaufnahme OBOR“, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/infoservice/web-archiv-node/archivreden-node/2016-archivreden-node/-/278098>, last accessed on 30 November 2017.

德国对中国的社会认知在 2014 年呈现出整体积极的印象。但德国民众、经济界人士与政治精英对中德政治与经济关系的认知不尽相同:在中国被视为全球蓬勃发展的经济力量方面,49%的德国民众、43%的德国政治家以及 51%的经济界人士对此较为担忧。此外,从调查中可以看到受访者因为年龄层和自身中国经历的差异而产生不同的认知。年龄偏大以及没有中国经历的受访者对中国经济崛起持明显怀疑态度;但相较于 2012 年,2014 年德国对中国成为强大经济力量的担忧明显下降。^①

中国“一带一路”倡议从 2014 年开始逐渐引起德国公众的关注。2015 年初,伴随着德国加入亚投行的讨论而出现对该倡议的第一次媒体报道的高峰。2015 年之后,与“一带一路”项目相关的报道明显增加。2017 年 5 月在北京举行了“一带一路”高峰论坛,2017 年上半年的相关报道再创新高。德国北威州、巴符州与汉堡的媒体对“一带一路”的新闻报道与评论最多,这与一些基础设施示范项目,比如杜伊斯堡港和机械制造业集中在这一地区有关。

图 1 德国对于中国“一带一路”倡议的媒体报道



资料来源:作者根据 Lexis-Nexis 数据库调查结果自制。通过 Lexis-Nexis 检索德语“丝绸之路”和“中国”。统计类别包括报纸、行业新闻、杂志和期刊,不包括:通讯、网络出版物、网站和未分类。

^① Huawei (Hrsg. in Zusammenarbeit mit dem GIGA und TNS Emnid), „ Deutschland und China - Wahrnehmung und Realität“, *Die Huawei-Studie 2014*, <http://www.huawei-studie.de/downloads/Huawei-Studie-2014-DE.pdf>, last accessed on 30 November 2017.

德语媒体报道初期阶段的政治语调除了关注“一带一路”倡议为德国经济界带来的机会,还有该倡议的风险:①一方面,德国报道涉及该倡议的地缘政治动机,如提高中国在世界不同区域的影响力以及抑制西方影响力等;另一方面,德国报道关注利益层面,如中国向部分区域市场转移在某些领域出现的产能过剩。此外,也有关于“一带一路”倡议能够为中国产业结构较为薄弱的西部省市以及邻国带来稳定效应的报道。②

从社会偏好到德国政府的官方态度可以概括为谨慎至怀疑,其中也具有差异性。在2014年10月德国政府就已表态支持“一带一路”倡议,早于中国发改委在2015年针对“一带一路”倡议提出的行动指南。在第三次中德政府磋商的公报中可以看到如下内容:

“德国欢迎欧洲和中国进一步扩大跨洲陆路运输的贸易路线以及‘一带一路’倡议沿线的经济轴线。这将为中德和中欧合作开辟新机遇,并且有利于促进中亚和沿线国家的稳定繁荣。”③

德国总理默克尔在2015年10月的一次讲话中进一步阐述了德国立场。她一方面赞扬了中国领导层促进“一带一路”倡议发展的长期战略思想;另一方面,默克尔特别提到了建立欧盟与中国之间的“互联互通”平台,以确保将欧盟纳入“一带一路”倡议中来。④而对于中国正在和部分欧盟成员国及其邻国在“16+1合作”机制内开展的谈判,默克尔此时的态度还较为谨慎。

“我们看到,中国会在欧盟内部构建集团,并与之形成特殊的合作形式,比如在中东欧国家、南欧国家以及部分尚未入盟的欧盟候选国。我想说,中国也可以和整个欧盟进行谈判。但是我也相信,中国有兴趣听到欧洲人的不同声音与意愿。当然,如果欧洲不能发出同一种声音,我们对此也负有责任。”⑤

总之,德国政府在“一带一路”倡议初期阶段的表态比学术文章与媒体意见要更

① „Chinesische Investoren in Deutschland willkommen“, Deutsche Welle Online, <http://www.dw.com/de/chinesische-investoren-in-deutschland-willkommen/a-17368850>, last accessed on 30 November 2017.

② Jan Gaspers and Bertram Lang, “Germany and the Belt and Road Initiative: Tackling Geopolitical Implications through Multilateral Frameworks”, in Frans Paul van der Putten et al. eds., *Europe and China's New Silk Roads*, ETNC Report, December 2016, pp.24-29.

③ „Aktionsrahmen für die deutsch-chinesische Zusammenarbeit: Innovation gemeinsam gestalten!“, Bundesregierung/Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2014/10/2014-10-10-aktionsrahmen-dt-chin.pdf?__blob=publicationFile&v=1, last accessed on 30 November 2017.

④ Angela Merkel, Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim Bergedorfer Gesprächskreis am 29. Oktober 2015, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2015/10/2015-10-29-rede-merkel-bergedorfer-gespraechskreis.html>, last accessed on 30 November 2017.

⑤ 同上。

为积极。从中可以清晰地看到,德国希望进一步参与“一带一路”倡议的具体项目。但是,这一阶段德国政府的积极评估更多的是取决于“一带一路”倡议的历史发展潜力以及促进沿线国家经济发展与促进政治稳定的机会。然而,德国的公众意见和政府声明的一致性较弱(较弱的同余关系)。这可归因于较低的显著性,即在德国选举中“一带一路”倡议的政治意义较弱。因为“一带一路”倡议第一阶段的行动纲要仍然模糊不清,为此,德国政府还可以相对保持独立的政策空间,即强调该倡议的发展潜力。但是,德国政府的这种行动余地第二个阶段明显缩小。

德国对于“一带一路”倡议第二阶段的反应是矛盾与合作并存。这是由中国倡议在德国和欧盟各国的具体分配效应以及在亚非等第三方地区的合作机会而决定的。由此可以看到中国倡议在三个区域带来的不同分配效应:对于德国本身而言,其正面效应大于负面效应;对于欧盟及其邻近地区而言,在经济以外还有越来越多的政治效应;而对于欧洲以外的地区则主要是由中欧联合项目而引起的积极效应。

(一)分配效应与区域效果

2016年和2017年由“一带一路”倡议带来的且有可能持续的经济活力显而易见。首先,中国在欧洲的直接投资,特别是在德国的直接投资快速增长(参见表1和图2)。2016年,关于出售关键科技公司(这里指机器人制造商库卡)的跨大西洋辩论致使德国联邦政府与其他部分欧盟成员国一道收紧非欧盟企业在欧并购政策。^①

表1 中国在德国和欧洲的投资项目与对德投资的市场比例(2006-2016年)

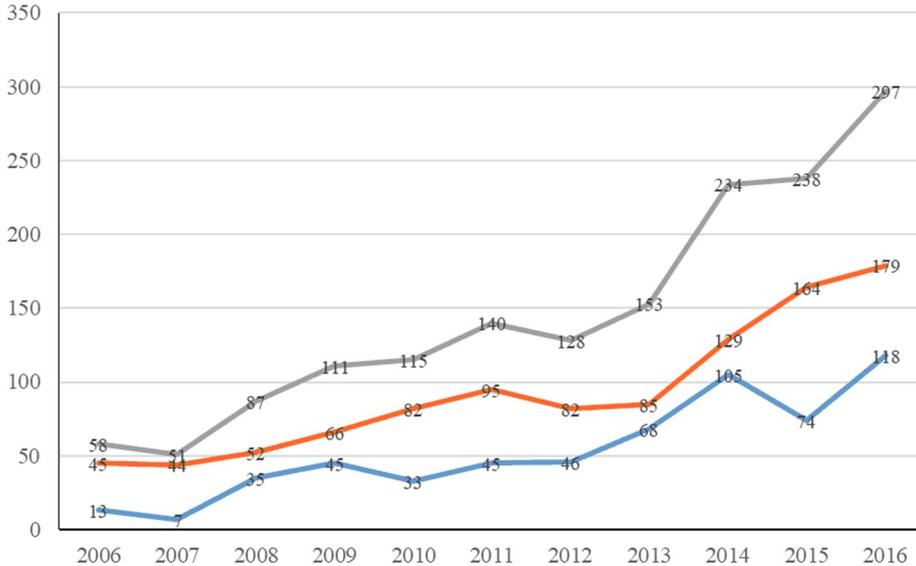
	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
德国	13	7	35	45	33	45	46	68	105	74	118
其他欧洲国家	45	44	52	66	82	95	82	85	129	164	179
欧洲整体	58	51	87	111	115	140	128	153	234	238	297
对德投资市场比例	22 %	14 %	40 %	41 %	29 %	32 %	36 %	44 %	45 %	31 %	40 %

数据来源:根据安永数据自制, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-direktinvestitionen-chinesischer-unternehmen-in-deutschland-und-europa/\\$FILE/ey-direktinvestitionen-chinesischer-unternehmen-in-deutschland-und-europa.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-direktinvestitionen-chinesischer-unternehmen-in-deutschland-und-europa/$FILE/ey-direktinvestitionen-chinesischer-unternehmen-in-deutschland-und-europa.pdf), 2017年11月30日访问。

^① Angela Stanzel, “China’s Investment in Influence: The Future of 16+1 Cooperation”, *China Analysis*, European Council on Foreign Relations, Brüssel 2016, http://www.ecfr.eu/page/-/China_Analysis_Sixteen_Plus_One.pdf, last accessed on 30 November 2017.

图2 在德国和欧洲的中国投资 (2006–2016 年)

中国企业在德国和欧洲的投资项目数量



资料来源:作者根据安永数据自制, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-direktinvestitionen-chinesischer-unternehmen-in-deutschland-und-europa/\\$FILE/ey-direktinvestitionen-chinesischer-unternehmen-in-deutschland-und-europa.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-direktinvestitionen-chinesischer-unternehmen-in-deutschland-und-europa/$FILE/ey-direktinvestitionen-chinesischer-unternehmen-in-deutschland-und-europa.pdf), 2017年11月30日访问。

其次,因中国在欧直接投资迅速攀升,加之世贸组织内对是否承认中国市场经济地位存在争议,较之此前德国更倾向于将中国对欧洲企业的市场开放程度(如太阳能、化学以及钢铁行业)作为议题。^①这直接导致在2017年5月“一带一路”高峰论坛上中欧双方就市场开放问题展开辩论。由于中欧双方对此无法达成共识,很多欧盟国家包括德国没有签署最后的联合声明。^②

德国对“一带一路”倡议在欧盟及其东部邻国不同分配效应的看法,引发了中德双方的另一个潜在冲突。首先,德国认为中国基础设施贷款为欧盟及其邻国政治行为

^① „Was bringt Chinas Neue Seidenstraße?“, Deutsche Welle Online, <http://www.dw.com/de/was-bringt-chinas-neue-seidenstra%C3%9Fe/a-41421445>; Hans Von der Buchardt et al., „Europe and China: The Uneasy Truce“, Politico.EU, <https://www.politico.eu/article/europe-and-china-the-uneasy-truce-market-economy-export/>, last accessed on 30 November 2017.

^② Felix Lee, „Eklat bei Chinas Multimilliarden-Projekt neue Seidenstraße“, *Berliner Morgenpost*, <https://www.morgenpost.de/wirtschaft/article210592161/Eklat-bei-Chinas-Multimilliarden-Projekt-neue-Seidenstrasse.html>, last accessed on 30 November 2017.

体规避欧盟标准或按入盟要求改变治理模式提供了可能性,担心中国的投资活动会导致与欧盟标准以及欧盟制定的巴尔干国家入盟战略产生矛盾;其次,中国给予很多中东欧国家基础设施项目贷款,将令中东欧国家对附有严格执行条款的欧盟资助项目的需求下降。为此,德国担心在短期内中国项目与欧盟项目形成直接竞争关系。从长远来看,这些中东欧国家的债务负担或将更加严重,中国可以通过经济杠杆促使某些国家在外交问题上给予支持。

最后,德国认为欧盟内的利益分配矛盾与中国投资有关。德国在2017年注意到,受欧元危机影响较大的南欧国家(希腊、葡萄牙和马耳他)为巩固经济而大量使用中国投资,它们在欧盟内的主张较为符合中国利益,并因此有违欧盟立场,导致欧盟在某些重大问题上无法对中国形成一致性立场。^①为此,德国政界将中国倡议视为“分而治之”的战略。2017年8月底,德国前外长加布里尔提出了“一个欧洲政策”,并将其与“一个中国的政策”做对比。^②

(二) 公众意见与媒体报道

2016年,德国民众对中国经济力量的担忧比2014年有所下降。对比德国民众、政治家以及经济界人士的调查数据可知,2016年有44%的德国民众对中国经济力量持有保留态度,而2014年的相关数据为49%;2016年有35%的德国政治家对中国经济力量较为担忧,而2014年则为43%;同样的问题对经济界人士而言,其数据从2014年的51%下降到2016年的34%,降幅约为三分之一。^③

在德国对“一带一路”倡议政策的第二个阶段,不仅国内媒体的相关报道从2015年中期以来大幅增加(见图1),同时也涌现了大量从德国和欧洲视角来分析“一带一路”倡议的德、英专业出版物。^④比如,胡谥空、范德普特(Frans Paul van der Putten)等学者在2016年对欧盟重要成员国对“一带一路”倡议的政策展开研究,^⑤艾伯特基

^① John Seaman, Mikko Huotari and Miguel Otero-Iglesias eds., “Chinese Investment in Europe. A Country-Level Approach”, IFRI, Paris, 2017, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc_reports_2017_final_20dec2017.pdf, last accessed on 30 November 2017.

^② „Sigmar Gabriel warnt Europa vor Spaltung durch China“, Euractiv Online-Portal, <http://www.euractiv.de/section/all/news/sigmar-gabriel-warnt-europa-vor-spaltung-durch-china/>, Euractiv 2017, last accessed on 30 November 2017.

^③ Huawei (Hrsg. in Zusammenarbeit mit dem GIGA, Universität Duisburg-Essen und TNS Emnid), „Deutschland und China - Wahrnehmung und Realität“, *Die Huawei-Studie 2016*, <http://www.huawei-studie.de/downloads/Huawei-Studie-2016-DE.pdf>, last accessed on 30 November 2017.

^④ “At a Glance: What Think Tanks Are Thinking: China and Europe”, European Parliament, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/575703/EPRS_ATA\(2016\)575703_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/575703/EPRS_ATA(2016)575703_EN.pdf); “Briefing: What Think Tanks Are Thinking: The EU and China”, European Parliament, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/607257/EPRS_BRI\(2017\)607257_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/607257/EPRS_BRI(2017)607257_EN.pdf), last accessed on 30 November 2017.

^⑤ Mikko Huotari et al. eds., “Mapping Europe-China Relations. A Bottom-Up Approach”; Frans-Paul van der Putten et al. eds., *Europe and China's New Silk Roads*.

金会与瑞典和平研究所的联合报告从安全政治角度强调“一带一路”倡议与欧盟之间的冲突与合作可能性。^① 施坦策尔(Angela Stanzel)等学者分析“一带一路”倡议对欧盟中东欧国家与欧洲基础设施政策的意义。^② 而史克(Sebastian Schiek)的研究涉及“一带一路”倡议对于中亚重要国家的影响。^③ 班纳等学者提出较多批评性观点,预测中国行为体将在欧洲产生经济、政治与文化影响力,并且呼吁欧盟成员国应形成对华一致的声音。2017年“亚洲之家”中国项目以及中国论坛从发展政策角度分析“一带一路”倡议,并就该倡议提供通讯简报。^④

如果将这两个研究阶段进行比较,那么第二阶段与第一阶段相比报道的政治语调明显不同:第二阶段“一带一路”倡议为德国经济发展带来的具体机遇是其关注点。^⑤ 这从对中国外交官的采访中可见一斑。^⑥ 一方面,即使德国企业和城市还不能从“一带一路”倡议初期阶段进行的基础设施建设中明显获利,但它们仍然希望拥有更好的市场准入机会长期促进德国出口型经济发展;另一方面,“一带一路”倡议为欧洲与欧

① Richard Ghiasy and Jiayi Zhou, “The Silk Road Economic Belt. Considering Security Implications and EU – China Cooperation Prospect”, SIPRI, Stockholm 2017, <https://www.sipri.org/sites/default/files/The-Silk-Road-Economic-Belt.pdf>, last accessed on 30 November 2017.

② Angela Stanzel, “China’s Investment in Influence: The Future of 16+1 Cooperation”; Jakub Jakóbowski, “A Partial Success of Trade Cooperation within the ‘16+1’ Formula: The Case of Food Exports to China”, *OSW Commentary Nr. 189*, OSW, Warschau 2016, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary_189_0.pdf; Margot Schüller und Yun Schüler-Zhou, „Chinas Seidenstraßen-Initiative trifft auf transeuropäische Infrastrukturpolitik“, *GIGA-Focus*, Nr. 8/2015, https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_asien_1508_0.pdf; Michal Makocki, “China in the Balkans: The Battle of Principles”, ECFR Brüssel, http://www.ecfr.eu/article/commentary_china_in_the_balkans_the_battle_of_principles_721; Jacopo Maria Pepe, “China’s Inroads into Central, Eastern and Southeastern Europe. Regional and Global Implications for Germany and the EU”, *DGAP-Analyse 2/2017*, DGAP Berlin, <https://dgap.org/en/article/getFullPDF/29245>, last accessed on 30 November 2017.

③ Sebastian Schiek, „Bewegung auf der Seidenstraße. Chinas Belt and Road-Initiative als Anreiz für zwischenstaatliche Kooperation und Reformen an Zentralasiens Grenzen“, SWP Berlin, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2017S16_ses.pdf, last accessed on 30 November 2017.

④ „Wohin führen die Neuen Seidenstraßen? Chinas Belt and Road Initiative“, China-Programm der Stiftung Asienhaus 2017, https://www.eu-china.net/uploads/tx_news/Broschuere_Chinas_Belt_and_Road_Initiative_Wohin_fuehren_die_neuen_Seidenstrassen_2017.pdf; Chinadialogue (Hrsg.), “Silk Road Bottom-up: Regional Perspectives on the ‘Belt and Road’ Initiative”, China-Programme/Stiftung Asienhaus, https://www.eu-china.net/uploads/tx_news/Broschuere_Silk_Road_Bottom-Up_2017.pdf, last accessed on 30 November 2017.

⑤ „Duisport setzt auf China-Karte“, *Deutsche Verkehrszeitung/DVZ*, DVZ Online, <http://www.dvz.de/rubriken/land/binnenschifffahrt/single-view/nachricht/duisport-setzt-auf-die-china-karte.html>, last accessed on 30 November 2017; Johannes Heinritzi, „Von Xian nach Duisburg“, *Focus Money Markets 17/2017*, pp.58–61.

⑥ „Generalkonsul Haiyang Feng im Interview: Chinesischer Job-Motor fürs Rheinland“, *Rheinische Post*, <http://www.rp-online.de/nrw/staedte/duisburg/chinesischer-job-motor-fuer-das-rheinland-aid-1.6811298>; Mingde Shi, „Win-Win ist der Weg“, *Die Welt*, <http://www.china-botschaft.de/det/dszl/dsjscf/t1436468.htm>, last accessed on 30 November 2017.

洲以外地区带来的经济和发展政策效应是德国纸质媒体与专业出版物关注的焦点。^①特别是德国于2015年3月申请加入亚投行的行为引起了较多关注。^②2017年秋,随着中国对外政策的变化,欧洲出现越来越多的怀疑之声,认为中国政府、媒体与学术机构有针对性地扩大在欧洲的影响。顾德明等学者的文章建议德国政府应与其他欧盟成员国一道共同应对该趋势。^③

(三) 社会角色与利益集团

2015年3月,中国制定了“一带一路”建设愿景与行动文件后,该倡议进入了具体的准备和实施阶段。除了加强地理上的联通性之外,还包括促进政府间政策协调、贸易投资以及民众交流等领域的措施。^④德国经济界最大且最为重要的利益团体组织——德国工业联合会,从一开始便对“一带一路”倡议持欢迎态度。^⑤从2017年年中开始,德国工业联合会通过其北京代表处扩展现有的联系网络,试图缓解新出现的冲突。^⑥此外,德国商会外贸负责人也对“一带一路”倡议为德国经济发展带来的机遇给予了积极评价。^⑦

具体而言,德国经济界代表人士,比如德国工业联合会主席肯普夫(Jochen Krempf)提出了中国经济进一步开放以及扩大现有市场准入的诉求。他认为,如果中

^① Johnny Erling, „China will Merkels Anti-Amerika-Moment nutzen. Die Bierzeltrede der Kanzlerin wurde auch in Peking gehört“, *Die Welt*, 31.05.2017, https://www.welt.de/print/die_welt/politik/article165100265/China-will-Merkels-Anti-Amerika-Moment-nutzen.html; Sebastian Heilmann und Jan Gaspers, „Die Neue Seidenstraße. Seit Donald Trump in den USA regiert, kann sich China als Garant des Freihandels präsentieren. Das wichtigste Vehikel seiner ehrgeizigen Politik ist das globale Infrastrukturprojekt Neue Seidenstraße“, *Le Monde Diplomatique*, 08.06.2017, <https://monde-diplomatique.de/artikel/!5408466>, last accessed on 30 November 2017.

^② Korinna Horta, Wawa Wang and Nora Sausmikait, „The New China-led Investment Bank AIIB and Its Geo-strategical Meaning“, Asienhaus, Köln, 2016, https://www.asienhaus.de/uploads/tx_news/Blickwechsel__INVESTMENT.pdf; Mikko Huotari, „What Went Wrong with U.S. Strategy on China's New Bank“, *ChinaFile Conversation*, <http://www.chinafile.com/conversation/what-went-wrong-us-strategy-chinas-new-bank-and-what-should-washington-do-now>; Thomas Ramsauer, „Die neue Asian Infrastructure Investment Bank: Zuviel Wirbel um Chinas Vorstoß?“, *Arbeitspapier Sicherheitspolitik*, Nr. 2/2016, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2016_02.pdf, last accessed on 30 November 2017.

^③ François Godement and Abigaël Vasselier, „China at the Gates. A New Power Audit of EU-China Relations“, European Council on Foreign Relations, http://www.ecfr.eu/publications/summary/china_eu_power_audit7242, last accessed on 30 November 2017.

^④ Tom Miller, „China's Asian Dream: Empire Building along the New Silk Road“, ZED Books, 2017; Nadège Rolland, „China's Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative“, National Bureau of Asian Research, 2017.

^⑤ „China's Economic Transformation Opportunity for China“, *Germany: BDI Chief, China-Daily*, 03.09.2016, http://www.chinadaily.com.cn/business/2016-09/03/content_26688759.htm, last accessed on 30 November 2017.

^⑥ Kempf, „Wir wollen das China sich öffnet“, *BDI-Agenda 2017/06*, Bundesverband der Deutschen Industrie/BDI 2017, <https://bdi.eu/newsletter/agenda/issue-2017-06-17/wir-wollen-nicht-dass-europa-sich-abschottet-wir-wollen-dass-china-sich-oeffnet>, last accessed on 30 November 2017.

^⑦ „Was bringt Chinas Neue Seidenstraße?“, Deutsche Welle Online, 17.11.2017, <http://www.dw.com/de/was-bringt-chinas-neue-seidenstra%C3%9Fe/a-41421445>, last accessed on 30 November 2017.

国投资来源(私人或者国家投资)与动机更加透明,且可以清楚地看到它们为德国就业带来积极影响,就可缓解德国对中国在德投资不断增长的疑虑。^① 德国商会主席史伟哲(Eric Schweitzer)也持有相似的积极立场,但略有不同。他认为,“一带一路”倡议无疑为德国经济提供了“新商机”,但《中国制造 2025》在关键技术领域的经济政策取向与战略亦引起了德国担忧,德国尚不确定该战略是否会对德国和其他国家的企业产生歧视。^②

德国工业企业与物流行业,比如西门子、德国铁路货运股份公司以及德意志银行已通过大型项目参与或者计划扩大参与“一带一路”倡议。^③ 然而,德国一些科研机构与社会组织指出,中德在第三方市场上的合作可能会面临一些问题。例如,目前尚未建立相关的知识交流平台,促使经济基础较为薄弱的国家找到可持续性解决方案,就项目招标与融资制定共同标准,并且连接现有的一体化与“互联互通”战略。如果中亚国家的边境交通仅对中国产品保持开放,而不进行可持续的结构性改革,则有可能滋生腐败,这将引起诸多问题。^④ 为此,投资目的国当地的抗议应该引起重视,因为这将有损“一带一路”倡议的经济成果以及政治稳定目标。^⑤ 对于中东欧国家也是如此,如果它们未来无法偿还中国贷款而发生违约,将构成重大问题。比如为“一带一路”倡议提供支持的中国金融机构的信用评级也将下降。^⑥ 值得注意的是,德国认为既然参与了亚投行,则应在划拨贷款过程中就相应的环境和社会标准提出建议。^⑦

总体而言,在第二阶段德国对“一带一路”倡议体现出混合型的社会偏好取向,德

① Kempf, „Wir wollen das China sich öffnet“.

② „China-Geschäft; Schranken wären der falsche Weg“, Deutscher Industrie- und Handelskammertag 2017, https://www.dihk.de/presse/nachrichten/news/?b_start;int=220&-C=, last accessed on 30 November 2017.

③ Sebastian Heilmann und Jan Gaspers, „Die Neue Seidenstraße. Seit Donald Trump in den USA regiert, kann sich China als Garant des Freihandels präsentieren. Das wichtigste Vehikel seiner ehrgeizigen Politik ist das globale Infrastrukturprojekt Neue Seidenstraße“.

④ Sebastian Schiek, „Bewegung auf der Seidenstraße. Chinas Belt and Road-Initiative als Anreiz für zwischenstaatliche Kooperation und Reformen an Zentralasiens Grenzen“.

⑤ Sebastian Heilmann und Jan Gaspers, „Die Neue Seidenstraße. Seit Donald Trump in den USA regiert, kann sich China als Garant des Freihandels präsentieren. Das wichtigste Vehikel seiner ehrgeizigen Politik ist das globale Infrastrukturprojekt Neue Seidenstraße“; Chinadialogue ed., „Silk Road Bottom-up: Regional Perspectives on the ‘Belt and Road Initiative’“; John Seaman, Mikko Huotari and Miguel Otero-Iglesias eds., „Chinese Investment in Europe. A Country-Level Approach“.

⑥ „China Faces Resistance to a Cherished Theme of Its Foreign Policy“, *The Economist*, 04.05.2017, <https://www.economist.com/news/china/21721678-silk-routes-are-not-always-appealing-they-sound-china-faces-resistance-cherished-theme>, last accessed on 30 November 2017; Jan Gaspers, „Seidenstraße: Licht und Schatten“, *Wirtschaftsdienst*, 97. Jahrgang, Heft 6/2017, S.382; Uwe Hoering, „Die, Neue Seidenstraßen-Initiative“. Chinas Anlauf zu globaler Präsenz“, *Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung (W&E)*, 08/2017.

⑦ Korinna Horta, Wawa Wang and Nora Sausmikar, „The New China-led Investment Bank AIIB and Its Geo-strategic Meaning“; „Die Sozial- und Menschenrechtsstandards der Weltbank und der Asian Infrastructure Investment Bank“, *Wissenschaftliche Dienste Sachstand WD 2-3000 - 091/16*, <https://www.bundestag.bund.de/blob/436482/216490962b566f7bd15eef0b046389e5/wd-2-091-16-pdf-data.pdf>, last accessed on 30 November 2017.

国政府的态度更是反映了这个特征,即社会偏好与政府的态度较为趋同。商业机构和企业强调“一带一路”倡议带来的机会,特别是在欧亚经济圈,中国倡议将在中期内为德国高科技、制造业以及物流企业在欧亚大陆带来更多的销售机会。同时,德国工商界也提出了如下诉求,即欧盟对中国投资不断开放内部市场应与中国市场的对等开放相关联,他们质疑中国在世贸组织框架内的开放程度至今仍不足。在发生利益冲突的情况下,德国的经济利益团体在内部社会的谈判过程中占据上风。^①此外,德国社会团体和研究机构认为,中国投资目的国的社会角色参与不足,这将削弱中国“一带一路”倡议在社会、经济与环境领域获得的可持续成果,并且给该倡议的中国参与方(如省政府和银行等)带来潜在风险。

(四) 德国政府立场

在第二阶段,德国政府对“一带一路”倡议继续保持基本的积极态度,并在2016年有所加强,比如德国是亚投行的创始成员国并且作为亚洲以外的第一大股东积极参与“一带一路”倡议。德国政府领导层还呼吁将现有的区域组织与“一带一路”倡议进行积极对接(如欧亚联盟和“一带一路”倡议),以期在基础设施与互联互通项目融资中发挥协同效应。^②中国国家主席习近平于2017年7月在柏林同德国总理默克尔举行会谈,默克尔在会后的新闻发布会上阐释了德国立场:

“德国积极支持‘一带一路’倡议,正如今天所说,特别是该倡议的互联互通项目。我们相信大家会很愿意参与这些项目,同时也希望通过透明的招标,德国也可以为实施这些项目作出相应的贡献。”^③

透明的招标过程、对等的市场开放以及符合社会、环境国际标准是德国联邦政府最为重要的经济诉求。由于中国在德投资大幅上升并且在市场开放准入方面仍有所限制,德国经济部长齐普里斯(Brigitte Zypries)在2017年5月中旬“一带一路”高峰论坛上进一步提出了德国对市场开放以及反对保护主义的诉求。^④

德国联邦政府看到了中德在“一带一路”倡议框架下开展在第三国合作的机会,

^① Mikko Huotari, “Germany’s China Policy: No Honeymoon Forever”, in Mikko Huotari et al. eds., *Mapping Europe-China Relations. A Bottom-Up Approach*, p.32.

^② „Eurasische Konnektivität“, Regionale Botschafterkonferenz im Auswärtigen Amt, Auswärtiges Amt 2017, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/170622-eurasische-boko/290956>, last accessed on 30 November 2017.

^③ Angela Merkel, „Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem chinesischen Staatspräsidenten Xi Jinping“, 05.07.2017, <https://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2017/07/2017-07-05-statement-merkel-xi.html>, last accessed on 30 November 2017.

^④ “Germany Demands More Free Trade Guarantees on China Silk Road Plan—Minister”, Reuters, 14.05.2017, <https://uk.reuters.com/article/uk-china-silkroad-germany/germany-demands-more-free-trade-guarantees-on-china-silk-road-plan-minister-idUKKCN18A0AH?il=0>, last accessed on 30 November 2017.

认为大型基础设施项目也需要德国企业已有的专业知识以及专业和独立运作的风险评估,并提出兼顾德国等合作伙伴政治与经济顾虑的诉求。在此背景下,德国政府并未听从美国政府的反对意见而加入亚投行,其资本份额为 4.4832%。作为亚洲以外最大的股东,德国支持亚投行通过对基础设施以及其他生产部门融资,以及与现有金融机构和组织进行区域性合作来实现可持续发展的目标。^① 德国前财政部长朔伊布勒 (Wolfgang Schäuble) 也认为,德国加入亚投行可以确保该银行符合国际高标准,同时获得更好的信用评级。朔伊布勒在 2015 年说道:“我们希望为新银行贡献我们在国际金融机构长期以来积攒的经验,并通过较高的国际标准促使其赢得国际声誉。”^②

在德国联邦议会中,几乎所有议会党团都认为中国更好地融入国际金融机构将大有益处。同时它们也强调,所资助的项目取得成功的关键是要符合社会与环境标准,而这些标准须以世界银行现行规则为导向。^③ 2016 年 2 月初,德国职业外交官兼世界银行前副行长约阿希姆·冯·阿姆斯贝格 (Joachim von Amsberg) 被任命为负责政策与战略的亚投行副总裁,以便与作为股东的德国联邦政府进行密切磋商。

在亚投行协调下,中德两国在第三方市场进行的合作以及在阿富汗和安哥拉等地的双边项目进展颇为顺利,这与由中国在中东欧与南欧国家日益增长的政治影响力而引起的中欧之间潜在的冲突形成了鲜明对比。为了尽早避免中国“一带一路”倡议与欧洲基础设施政策之间形成规制上的竞争,德国很早就主张所有欧盟国家形成对“一带一路”倡议的共同政策。^④ 为此,德国大力支持建立中欧“互联互通”平台,以促进中欧双方在基础设施建设、设备、技术和标准方面的合作。^⑤ 与此同时,德国驻华大使不断呼吁欧盟各国主动应对中国倡议:

“应对中国‘一带一路’倡议方式有二:第一,与中国合作缩小发展差距,加强开

^① „Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drs. 18/6163)“; „Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 29. Juni 2015 zur Gründung der Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (Drs. 18/6568)“, Bundestag 2015.

^② Andrea Thomas and Charles Hutzler, “Germany, France, Italy to Join China-Backed Development Bank. The Asian Infrastructure Investment Bank Is Seen as Challenger to Washington-based World Bank”, *Wall Street Journal*, 17.03.2015, <https://www.wsj.com/articles/germany-france-italy-to-join-china-backed-development-bank-1426597078>, last accessed on 30 November 2017.

^③ „Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drs. 18/6163)“; „Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 29. Juni 2015 zur Gründung der Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (Drs. 18/6568)“.

^④ Michal Makocki, “China in the Balkans: The Battle of Principles”; Thomas Wrießnig, „Die geostrategische Bedeutung der Seidenstraßen-Initiative Chinas (OBOR)“, *Arbeitspapier Sicherheitspolitik*, Nr.4/2017, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2017_04.pdf, last accessed on 30 November 2017.

^⑤ „Gemeinsame Erklärung anlässlich der 4. Deutsch-Chinesischen Regierungskonsultationen“, Bundesregierung, 13.06.2016, <http://www.china.diplo.de/contentblob/4831674/Daten/6647312/160617merkelerklaerungdd.pdf>, last accessed on 30 November 2017.

放、透明和非等级化的世界秩序,比如参与亚投行进行合作;第二,欧洲可以作为友好的权力一极提供具有吸引力的发展理念。为当地劳动力、公司和产品提供最大的参与机会,即发展‘互联互通’的欧洲模式(……)最后,也要兼顾劳动安全、环境标准并且进行公平可持续性融资。”^①

2017年,德国联邦政府通过以下的一些案例越来越认为中国正利用其不断增长的投资活动对欧盟成员国与欧盟候选国施加政治影响。2016年夏季,希腊、匈牙利和克罗地亚在南海问题上反对欧盟共同立场。2017年6月,部分欧盟成员国(如葡萄牙、马耳他、希腊、捷克和瑞典)因与中国保持密切投资关系,欧盟加强对外国直接投资审查措施的提议被搁置。同月,希腊在联合国框架内再次反对欧盟在对华人权问题上的共同立场。^②

2017年秋,德国联邦政府对于“一带一路”倡议的反应没有预留太多的解释余地。8月底德国外长加布里尔(Sigmar Gabriel)在与法国大使进行的会谈中说道:“我们当然同意‘一个中国’的原则,但是我们也期待中国奉行‘一个欧洲’的政策(……)。”^③其后,德国驻华大使柯慕贤在《南华早报》的采访中再次表达了类似观点。^④

总而言之,第二阶段德国对中国“一带一路”倡议形成以下的政治反应:随着“一带一路”倡议对各种政治、经济以及社会行为体偏好的直接影响不断加强,德国形成了对该倡议更为清晰的外交政策反应。比如德国2015年加入亚洲基础设施投资银行,中德在第三方市场进行合作,特别是在亚洲国家和通往欧洲的沿线国家中的合作,展现出两国在共同经济与发展政策利益上的兼容性。^⑤然而,德国前外长加布里尔在2017年提出“一个欧洲”政策,怀疑中国施加对欧盟内部投票过程的影响力,这也体现出中德两国在政治认同与世界秩序理念上的不兼容性。同时,从自由主义理论视角来看,建立中欧“互联互通”平台表明,中欧双方正在试图通过制度化的政策协调缩短其共同利益形成的过程。

从自由主义视角出发,观察社会显著性和政府行为之间的政策输出,可以发现,相

^① Michael Claus, “Why Europe and the US Cannot Afford to Ignore China’s Belt and Road”, *South China Morning Post*, 16.06.2017, http://www.china.diplo.de/Vertretung/china/de/___pr/Kopie_20von_202016/reden__bo/170616-scmp-pm/170616-scmp-pm.html?archive=3366876, last accessed on 30 November 2017.

^② Georgi Gotev, “EU Unable to Adopt Statement Upholding South China Sea Ruling”, 14.07.2016, <http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-unable-to-adopt-statement-upholding-south-china-sea-ruling/>; Matthew Karnitschnig, “Beijing’s Balkan Backdoor”, *Politico*, 13.07.2017, <https://www.politico.eu/article/china-serbia-montenegro-europe-investment-trade-beijing-balkan-backdoor/>, last accessed on 30 November 2017.

^③ „Sigmar Gabriel warnt Europa vor Spaltung durch China“, Euractiv Online-Portal.

^④ Michael Claus, “Belt and Road Plan Shouldn’t Be Globalisation with Chinese Characteristics, Ambassador Says”, *South China Morning Post*, 06.10.2017, http://www.china.diplo.de/Vertretung/china/de/___pr/2017/reden__bo/171009-scmp-pm.html?archive=3366876, last accessed on 30 November 2017.

^⑤ Mikko Huotari, “What Went Wrong with U.S. Strategy on China’s New Bank”.

对于第一阶段,德国政府目前明显吸收了更为强烈的社会批评性观点与质疑声音。德国经济行为体的偏好仍居首位,尤其是来自德国企业及其雇员的偏好。他们希望只有中国对德国实行对等的市场准入,德国才应向中国行为体继续加大市场开放程度。否则,有利于中国的相对优势就不复存在了。^① 鉴于中国和德国均公开反对有违世界贸易组织(WTO)自由贸易体制的民族主义和保护主义,一些分析家期待中国和德国之间形成新的贸易合作联盟。^② 然而,这从自由主义视角来看是不太可能,因为中长期内,中国许多经济部门内存在的国家主导将对中德两国社会利益之间的兼容性形成制约。

四 结论与理论探讨

本文基于国际关系理论中的自由主义理论,认为权力政治或地缘经济理论无法充分解读德国对中国“一带一路”倡议在不同时间段和不同政治领域内的反应差异。也就是说后者无法解释如下问题:面对中国日益增长的经济实力,为何德国对待“一带一路”倡议没有形成统一的并且以相对收益为导向的政策(比如形成权力对抗),以及为什么德国没有采取统一的积极态度(比如“搭车”战略)。相反,德国的行为反应根据时间的推移和政策领域的不同而发生变化,这是源于社会偏好的发展以及它们对德国政府政策的影响。

具体而言,从现实主义视角出发是无法充分解释为何德国联邦政府一开始就加入亚洲基础设施投资银行,如果德国要试图加入另一个有抱负的权力中心——比如中国,来取代所谓正在衰弱的美国霸权,那么从逻辑上而言,德国也必须退出由美国主导的金融机构。但无论是德国还是中国均没有这么做,也没有考虑如此行事。中德双方更多的是基于改善亚洲公共基础设施的共同利益而合作,这也可以解释其他的欧洲国家加入亚投行的原因。^③

自由主义理论视角展现出明显的解释优势:基于可以指导国家行为的社会偏好构建的优先性,通过使用同余方法可以发现,在2013-2015年的第一阶段中,德国社会的公众关注度较低,这可以解释为什么德国联邦政府较之批判性的公众意见对待“一

^① Paul J. J. Welfens, „Chinas Direktinvestitionen in Deutschland und Europa“, Hans-Böckler-Stiftung, https://www.boeckler.de/pdf/p_mbf_report_2017_36_ci_welfens.pdf, last accessed on 30 November 2017.

^② Alison Smale and Jane Perlez, “China Sees an Opening in Rift Between Trump and Germany”, *New York Times*, 31.05.2017, <https://www.nytimes.com/2017/05/31/world/europe/china-sees-an-opening-in-rift-between-trump-and-germany.html>, last accessed on 30 November 2017.

^③ Mikko Huotari, “What Went Wrong with U.S. Strategy on China’s New Bank”.

带一路”倡议更为积极。而自2016年起,中国“一带一路”倡议的显著性明显上升,这反映在2016年以来在德国发表的观点以及专业学科辩论不断增多。为此,德国政府立场与社会立场的趋同性也逐渐增强。尤其是对以下问题:德国是否应保持对中国企业的市场开放程度以及如何对待中国在欧盟以及中东欧国家开展的竞争性投资活动,有观点认为,这可能会对欧盟在中东欧国家的整合战略提出挑战。

出于各种原因,德国对“一带一路”倡议的政策反应随着时间的推移而愈加矛盾。从理论与实证角度出发,自由主义比现实主义的解释方法更具说服力。还没有其他亚洲区外的国家像德国那样大力支持由中国发起的亚投行。从自由主义的角度来看,这是出于中国与亚投行所资助项目的潜在受益者之间的贸易和投资关系的高度交织。然而,也没有其他欧盟国家像德国政府那样公开谴责中国对欧盟内部投票程序施加影响。这也可以从自由主义的视角来解释,即德国对欧盟规则的高度认同以及由此产生的积极的经济发展机会。可以预见,在不久的将来,德国社会对亚投行未来是否遵守国际社会与环境标准的关注度将增强,这将导致作为亚投行股东之一的德国在贷款业务上提出限制性意见。

从自由主义理论视角来看,中德之间出现的某些矛盾是难以避免的。因为双方利益具有不兼容性,即使是制度化的政策协调措施,比如中欧“互联互通”平台,也无法完全克服这些矛盾。对以市场经济为主导的德国来说,如果欧盟大型基础设施项目因为偏向来自非欧盟国家的大型企业而导致欧盟公共采购规则失效,那么这将带来监管政策上的问题。此外,从政治上而言,德国的“基本法”已把欧洲紧密团结与合作视为国家目标。为此,当一个欧洲以外的大国利用其在某些欧盟成员国的经济影响力来影响成员国政府在欧盟内部投票过程中形成对其有利的立场时,那么对德国而言,这将带来秩序政策和认同政治上的问题。

要避免这些冲突,中德双方或许都需要进行结构性调整与较多改变。德国认为,这不仅包括中国国有企业的市场主导地位,同时也包括德国在中东欧国家已建立或即将建立的生产网络等深层次利益。然而,在可预见的将来,中德双方由于在价值观上的一些不兼容性而很难期待二者在上述领域做出根本性转变。因此,德国对“一带一路”倡议较为矛盾的立场或将持续,其程度有可能会加深;然而,如果一些创新性的政策能够协调双方的利益共识,那么德国的矛盾心理也可能会减轻。从自由主义的角度来看,德国的政治目标是——冲突只能通过机制来化解,这些机制服务于各自社会利益并且创造出适当的行为预期。

(作者简介:塞巴斯蒂安·哈尼施[Sebastian Harnisch],德国海德堡大学经济与社会科学学院教授;责任编辑:宋晓敏)