

从“超脱”到“碰撞”：德国对华政策 50 年^{*}

熊 炜

内容提要：本文提出的“经济地缘—政治地缘”的分析框架，以中德在经济和政治两个维度上的相对位置和距离的变化来解释德国对华政策在过去 50 年中的调整 and 变化。两国在建交后长时间内在政治地缘方面相对超脱，外交政策服务于稳定和积极地推进经贸关系的目标，德国对华政策呈现出鲜明的“务实”特征。但随着德国将政治地缘从欧洲扩展到全球，并开始从全球政治地缘结构中寻找德国的全球性大国定位和崛起路径，德国对华政策中经济维度的利益越来越多地受制于政治安全维度的考量，体现为默克尔执政后期的“价值观外交”和交通灯政府的“时代转折”。中德经济纽带维系政治关系稳定性的作用会持续减弱。因此，中国应更为积极地寻求与德国在政治地缘上的共同利益，主动引导和塑造中德关系向符合中国利益的方向发展。

关键词：经济地缘 政治地缘 中德关系 德国外交 “时代转折”

2022 年是中国和德意志联邦共和国建立外交关系 50 周年。50 年来，中德关系经受住了国际风云变幻的考验，在起伏中保持了不断上升的总体势头，双边合作结出了丰硕的果实。在回顾和剖析中德关系发展的成功经验时，主流观点认为“中德之间在地缘政治上没有直接的利害冲突”是首要原因之一。^① 德国曾经的“非正常国家”身份，决定了它的地缘政治诉求和利益与中国缺乏交汇，地缘政治因素对中德关系没有不利的影 响。这在很大程度上解释了德国对华政策的优先目标在中德建交后的长时间内以追求经济利益为主。而近年来随着德国国际地位的提高和国际角色的变化，德

^{*} 感谢《欧洲研究》匿名评审专家提出的宝贵意见和建议，文中疏漏由笔者承担。本文为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）的阶段性成果。

^① 梅兆荣：《中德关系回顾、剖析和展望》，载顾俊礼主编：《中德建交 40 周年：回顾与展望》，社会科学文献出版社 2012 年版，第 42-54 页。

国对华政策中的地缘政治负面考量也越来越明显。在当前德国国内的政策讨论中,宣称要应对中国带来的地缘政治挑战和减少对华经贸依赖的论调颇占上风,德国政府也正在规划其新形势下的对华政策并制定首份《中国战略文件》。

在建交 50 年后的今天,中德两国都已从地区性大国发展成为全球性大国,两个国家的国际角色相较于建交之时发生了巨大转变。在双方地缘政治利益不断扩展的背景下,中德是否能够、如何能够避免政治冲突,保证双边关系的持续发展,成为当前学界普遍关注的重要问题。

一 “经济地缘—政治地缘”:德国对华政策的分析框架

现有的针对德国对华政策的分析大多聚焦于探讨国内政治因素如何塑造和影响德国对华政策,将其解释为德国政府在“利益外交—价值观外交”两个维度上的选择和平衡。从这种分析视角看,在发展对华关系问题上,德国国内长期存在着两派力量:一是代表实际利益的经济界;二是代表意识形态和价值观利益的群体,包括一些政客、非政府组织和媒体人士等。正是这两派竞争的国内政治格局主导了德国对华政策走向究竟更倾向于“利益外交”还是“价值观外交”。上述视角为我们解释和预判德国对华政策的变化提供了参考。^①“利益外交—价值观外交”框架的主要问题在于,在外交实践中,任何国家在任何时代的外交均不可避免地带有一定的价值观倾向和成分,即便是实力政治时代的外交也不例外;同样,纯粹的“价值观外交”在外交实践中也并不多见,因为物质(经济)理性的假定在传统国际关系中基本成立,且在面对生存安全的压力下,绝大部分国家在绝大多数情况下都难以实施纯粹的“价值观外交”。因此,在解释短期外交行为时可以较为合理地将这两个因素视为不同维度的选择和平衡问题,但在审视国家对外政策的长期趋势和变化动因时,却必须考虑到利益的内生性问题,即价值对利益的塑造和定义。如果以 50 年为周期对德国对华政策进行长线观察,我们必须承认一个国家对外政策中的国家利益并非给定的和固定不变的“客观事实”,而是具有观念和社会建构的“主观性”特点,国家利益不仅由权力所界定,而且在很大程度上由基于价值观的身份所界定,正如温特所说:“我想要什么、我的利益和偏好是

^① See Kay Möller, “Germany and China: A Continental Temptation,” *The China Quarterly*, Vol. 147, 1996; Christoph Neßhöver, *Die Chinapolitik Deutschlands und Frankreichs zwischen Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechtsorientierung (1989 bis 1997)*, *Auf der Suche nach Balance*, Institute für Asienkunde, 1998; Ying Huang, *Die Chinapolitik der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung: Ein Balanceakt zwischen Werten und Interessen*, Springer Verlag, 2018; 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。

什么与我是谁、我的身份有关”。^①更重要的是,就德国对华政策的实际内容来看,利益和价值观要素在大多数时间里其实难以截然区分,所谓二者之间的冲突也仅表现为屈指可数的几次极端事件,因此,如果对德国对华政策的长期发展变化进行分析,也不应局限于仅讨论利益外交和价值观外交之间的摇摆。

更为重要的是,“利益外交—价值观外交”的短期或长期平衡都绝非由国内政治单独决定,利益和价值观是否进入以及如何进入对外政策,取决于对外政策的议题领域、对象国和国际环境。尤其是从大趋势而言,德国国内政治的分野总是摇摆不定,并没有一个明显的发展趋势;相反,德国的外部诉求和国际环境却在过去 50 年中经历了渐进却连续的变化。观察这种变化与德国对外政策演变之间的关系,更有助于我们把握其趋势和预见未来。

众所周知,一国对另一国的外交政策并非由本国单方面的利益诉求或价值观诉求所决定,两国在外交事务重要维度上所处的相对位置及其距离的性质是决定对外政策及其变化的更为基础性和结构性的因素。两国之间的地缘形态决定了在两国关系中如何摆放利益和价值观的位置、如何处理价值观对利益的塑造、如何看待利益和价值观的交集和分歧,从而体现出国家在外交政策和外交实践中的接近或疏远、和谐或紧张、合作或冲突。

本文将两个国家之间的相对位置和距离的性质称为“地缘”,它在维度上可以是物理性质的地理、安全性质的政治和发展性质的经济等等。同一对国家的地理地缘一般不随时间的变化而变化,因此,它只在比较针对不同国家的外交政策中才能成为分析变量,而政治地缘和经济地缘属于“社会空间”,对于同一对国家而言可以随时间的改变并驱动对外政策进行相应调整。^②两国间政治地缘和经济地缘之间的关系是国际关系思考中的古老议题,但毋庸置疑的一点是,政治地缘可以使经济地缘变得复杂化。这种复杂化可能是正向的,如军事盟国之间为了强化同盟关系而拉近经济地缘距离,但也可能是负向的,也即“经济的政治化”,比如将经济地缘关系作为政治砝码、实施制裁和其他形式的强制外交手段。但即使是正向维度上的相互加强,经济地缘的市场规律和效率目标也会因政治地缘而受到损害,比较容易受到政治地缘起伏的影响。这也是为什么在讨论全球化塑造全球经济地缘时,国际制度设计十分强调经济事务与

^① 转引自 Thomas Risse, “Deutsche Identität und Außenpolitik,” in Siegmund Schmidt, Gunther Hellmann and Reinhardt Wolf, eds., *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, pp.49–61.

^② K. Ruppert, “The Concept of Social Geography,” *GeoJournal*, Vol.9, No.3, 1984, pp.255–260; Robert Harkavy, “Strategic Geography and the Greater Middle East,” *Naval War College Review*, Vol.54, No.4, 2001, pp.36–53.

政治事务之间的分离。^① 如果换一个角度看,经济地缘能否影响政治地缘的问题则充满了争议,从源远流长的“商业和平论”到“压舱石”与“打火石”之争、再到“政冷经热”的现实观察,学界对此莫衷一是。^② 这表明经济地缘如何影响政治地缘取决于两国关系的具体情境。

在中德建交以来的50年中,两国之间的政治地缘和经济地缘都经历了渐进但却清晰的变化,政治地缘的变化相对滞后于经济地缘,长期以来两国经济纽带的建立和发展独立于政治的干扰,对外政策和外交关系主要服务于经济利益的实现。在建交后的很长时间内,由于冷战格局的限制和两国在安全利益上的地理定位,中德两国政治地缘遥远,既没有政治安全的冲突,也缺乏国际安全利益上的合作纽带。对于以贸易立国的德国来说,推动其对华政策发展的动力首先来自经济利益,中德两国也发展出日趋接近的经济地缘。经济合作的达成和经济利益的实现与价值观之间的相关性并不显著,而价值观对利益的塑造主要集中在政治安全利益方面,这也解释了为什么长期以来德国的对华政策呈现出“务实”的明显特征。

但随着中国从地区性大国成为全球性大国、德国从“非正常”国家成为欧洲的领导者并进而寻求担当全球领导,中德两国原本遥远的政治地缘开始逐渐相交。中国在政治上选择自己的道路并要为世界贡献中国智慧,而德国则在政治安全上选择了加入西方体系并采取“嵌入式崛起”的路径从西方内部崛起成为全球大国,^③这就让两国之间的政治地缘不可避免地加入了价值观的因素并对政治利益的感知产生了不可忽视的影响。德国对华政策不再由经济地缘作为绝对主导的维度,政治地缘的影响日渐明显,使政策在局部波动中呈现出总体上的一个变化趋势,即经济利益和政治安全利益之间的张力逐渐加强,政策上摇摆的频率和幅度加大,直到近年来在体系冲击下发生陡峭的改变。随着政治地缘的重要性加大,经济维度上的地缘共同利益虽然具有较深的根基并仍有很大的发展空间,但对弥合政治地缘维度上的利益分歧已显得越来越力不从心。

随着冷战结束和两德统一,德国开始重新定义国家利益,通过强调跨国安全威胁,德国的政治地缘不再局限于地理意义上的地缘政治,其安全利益不再局限于欧洲。但

^① 例如世界贸易组织的核心原则,以及在其他经济全球化领域所建立的基于规则的全球经济治理体系。

^② Edward D. Mansfield and Jon C. Pevehouse, "Trade Blocs, Trade Flows, and International Conflict," *International Organization*, Vol.54, No.4, 2000, pp.775-808;韩真、张春满:《商业和平论:一个理论批评》,载《世界经济与政治》,2016年第2期,第130-155页;卢凌云、胡鹏刚:《贸易相互依存、争议问题与国际冲突的复发——“商业和平论”批判》,载《当代亚太》,2020年第5期,第35-69页。

^③ 参见熊炜:《德国“嵌入式崛起”的路径与困境》,载《世界经济与政治》,2021年第1期,第106-125页。

中德的政治地缘在此时仍然相距遥远,经济纽带按照其自身的逻辑发展,德国对华政策依然以服务经济利益为要义。进入 21 世纪以后,中德的国际角色都开始从地区性大国向全球性大国转变,但此时两国的政治地缘相交体现在共同倡导世界多极化,政治地缘和经济地缘在德国对华政策中共同发挥积极的作用。但 2008 年全球金融危机之后国际格局的变化令中德之间的政治地缘趋向复杂化,两国各自定位自身的全球性政治安全角色,尤其是德国在应对一系列的欧洲危机中确立了在欧洲的领导权威,并以西方价值观的代言人和捍卫者身份成为国际秩序的“塑造性力量”。中德的经济纽带依然重要,但仅是德国外交政策整体框架中的维度之一,而且经济地缘和政治地缘之间的关系也变得更为复杂,经济“压舱石”即使重量有所增加,但在政治地缘因素重要性大幅提升的情况下,能够起到的“压舱”作用也越来越有限,甚至在重要政治安全议题上失去作用。

本文将在“经济地缘—政治地缘”的分析框架下,追踪和解释德国对华政策在过去 50 年中的发展变化脉络,尤其是通过两种地缘的历史变化趋势和特征来审视在原有“利益外交—价值观外交”框架下难以解释的德国最近的“时代转折”,基于德国对华政策的历史进程和整体逻辑来理解和研判当前和未来的中德关系。

二 经济地缘作为主导维度:科尔政府的对华政策

中国与联邦德国建交是 20 世纪 70 年代中国外交在西方资本主义世界取得的重大战略突破。当时的联邦德国已经在全球经济格局中具有举足轻重的地位,但在政治外交上却依然是国际体系中的“非正常国家”,^①既无自主活动的空间,又身临两大集团对峙的敏感前沿,在日趋激烈的美苏争霸斗争中成为双方争夺的焦点所在。由于在政治安全上依附美国,联邦德国在对华关系上长期不敢越雷池一步。同时,由于苏联对德国的安全意义比中国大得多,德国同中国发展关系又需要顾忌同中国为敌的苏联,联邦德国将经济地缘和政治地缘密切结合并统一在其地理地缘范围内,突出表现在以推动欧洲经济一体化来促进欧洲政治与安全共同体的建设和针对苏联实施新东方政策并“以贸易促变革”(Wandel durch Handel)。因此,虽然经济地缘和政治地缘都相隔遥远,中德关系在 1972 年建交后的一段时间内并没有得到实质性的发展。

^① 学界认为,德国的“非正常国家”国际角色有三个标志:第一,外部的力量对德国的国家主权构成了限制;第二,两个德国分裂的现实使德国的民族认同和民族国家形式非正常化;第三,冷战的边缘政治环境使得两个德国都成为冷战的前线。参见 Jonathan Bach, *Between Sovereignty and Integration. German Foreign Policy and National Identity after 1989*, Lit Verlag/St. Martin's Press, 1999, p.76。

然而,进入20世纪80年代后,德国在经济和政治两个维度上的地缘视野和地缘利益都开始发生变化。在科尔(Helmut Kohl)领导的基民盟-自民党联合政府于1982年执政以后,国际社会对德国推动欧洲一体化建设和全球经济发展普遍存有更高的期待。在国内,随着国家经济实力的增强,越来越多的德国人希望以更加自信的姿态改变本国“非正常国家”的国际角色。例如,当时在权势上仅次于科尔总理的政治家施特劳斯(Josef Strauss)就呼吁德国“应该再次成为一个正常国家”,使德国人能够再次感到“自豪”。^① 追求正常化的德国开始放眼世界来寻求对欧洲地缘空间的突破,也希望在对华政策上开发同中国在经济和政治上的潜在共同利益。也正是在科尔政府执政期间(1982-1998年),中德两国关系进入全面发展的时期。期间,中德关系也曾经经历短暂的风波,但整体保持了积极进取的势头。尤其重要的是,科尔政府执政时期所形成的对华政策,其核心特点是以拓展经济地缘为主要目标,积极追求经贸合作带来的收益,其对华政策主要服务于这样的经济地缘战略。

德国将追求经济利益作为其对华政策的首要目标。在科尔执政后,德国积极主动地推动经贸合作和在华投资。在科尔总理1984年首次访华期间,德国即向中国提供5000万西德马克贷款用以促进建立在华合资企业。^② 在整个80年代,中国自国外引进的技术约50%都是来自德国。^③ 在1984年、1987年和1993年三次访问中国时,科尔以德国经济界的“首席推销员”自居,而且在西方舆论所关注的人权等问题上,一直采取所谓“静悄悄”外交的方式,这反映了经济利益考量在其对华政策中的重要作用。^④ 即便在政治人权等问题上有过冲突,经贸合作也始终是中德关系的主流。进入90年代后,中国取代日本成为德国在亚洲最重要的贸易伙伴。自1993年起,德国在华直接投资也连年增加,从1991年的2.33亿马克增加到1998年的11.17亿马克。德国还将中国视为其在世界上最重要的发展合作伙伴,对中国的发展援助集中于环境保护、扶贫、基础设施建设、职业培训以及促进私营经济等领域,这些都直接促进了德国对华出口。^⑤ 外交政策的“经济化”或“务实主义行动中的经济利益先行”成为科尔政府对华政策最鲜明的标签。^⑥

① [德]维尔纳·米勒:《另一个国度:德国知识分子、两德统一及民族认同》,马俊、谢青译,新星出版社2008年版,第74页;[美]弗里茨·施特恩:《我的五个德国——历史与回忆》,季大方译,社会科学文献出版社2020年版,第526页。

② Kay Möller, “Germany and China: A Continental Temptation,” p.710.

③ Ibid., p.712.

④ 国懿:《利益与价值观博弈下的德国对华政策》,第68-69页。

⑤ Ying Huang, *Die Chinapolitik der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung: Ein Balanceakt zwischen Werten und Interessen*, p.58.

⑥ 国懿:《利益与价值观博弈下的德国对华政策》,第78-79页。

在政治地缘上,德国和中国并无直接接触,德国的对华政策被置于其亚洲战略框架下,这也决定了这一时期中德经贸关系几乎独立于政治安全方面的考量,德国对华政策也由此表现出平稳和一贯的积极态度。具体而言,德国未将中国作为单独的战略方向,而是在其亚洲战略的整体框架中定位对华政策。冷战时期的亚洲并非德国外交的战略重点,当统一后的德国开始追求新的全球性国际角色定位时,德国外交的视野才变得更加“全球化”。^① 德国不再将利益局限于欧洲,希望通过奉行“积极的亚洲政策”来利用亚洲的未来机遇和防范来自亚洲的可能威胁。^② 1993年5月,科尔政府推出首个《德国亚洲政策纲要》,全面规划了德国的亚洲战略。针对中国,该文件称“对于未来与整个亚太地区的合作,考虑到大中华经济区的日本和中国……将是我们最重要的合作伙伴”,德国在亚太地区“最重要的政治关切”之一就是促进“亚太地区的开放与合作”。

这份文件是“第一份正式确定德国在亚洲的利益”的战略文件,也是德国制定其对华政策的基础框架。^③ 曾有学者指出,《德国亚洲政策纲要》的发布意味着中国成为德国的亚洲政策的中心,甚至有媒体在评述科尔政府之后的德国对华政策时也倾向于夸大中国在德国亚洲战略中的中心地位。^④ 然而仔细分析该纲要的全部内容就会发现,德国政府是将亚洲作为一个整体来进行战略规划,其中提到的重点合作伙伴不仅有中国,还包括日本、印度和东盟。但由于当时德国和亚洲之间的地缘政治联系十分微弱,亚洲对其战略重要性仅存在于经贸、科技等领域。中国经济的大体量和突出表现不可避免地吸引了德国经济界的重心向其偏移。此时的德国亚洲政策并未将焦点集中于中国,因为对德国的地缘政治利益而言,中国与亚洲其他国家并无二致,不过是亚洲整体框架中的一员。

经济地缘上的积极接近和政治地缘上缺乏直接接触,导致德国对华政策是务实地以切实的经济利益为目标,与中国的外交关系服务于加深经济纽带、扩大经济合作,从而表现出鲜明的对华友好态度。随着中国开启改革开放进程和奉行独立自主的和平外交政策,德国更是经常性地、不遗余力地盛赞中国的国际作用,称中国在亚洲并将在

^① Roman Herzog, *Deutsche Interesse und deutsche Verantwortung*, DGAP, 13 March 1995.

^② 顾俊礼:《德国的新亚洲政策》,载《德国研究》,1994年第1期,第23页。

^③ 国懿:《利益与价值观博弈下的德国对华政策》,第65页。

^④ 参见 Christoph Neßhöver, *Die Chinapolitik Deutschlands und Frankreichs zwischen Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechtsorientierung (1989 bis 1997)*, *Auf der Suchenach Balance*, p.129; Jörn-Carsten Gottwald, “Im Osten nichts Neues: Vier Jahre und vier Monate rot-grüne Ostasienpolitik,” in Hanns Maull, Sebastian Harnisch and Constantin Grund, eds., *Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998–2003*, Nomos, 2003, pp.133–147.

全世界范围内赢得令人尊重的地位。^①德国前总理赫尔穆特·施密特(Helmut Schmidt)在其著作《伟人与大国》中将中国视作与美国和苏联并列的三大世界强国,认为中国具有巨大的发挥全球影响的潜力。^②这一观点在德国很有影响。中国方面对德国的称赞积极回应,中德两国领导人频繁互访。中国领导人在每次会见时都赞扬德国在欧洲和世界扮演重要的国际角色。中德两国富有默契地在公开场合互相称赞对方的地区和全球性国际角色已经成为双边关系中的惯常做法,以至于德国著名的中国问题专家缪勒(Kay Möller)称这是“中德特殊关系”的表现。^③这种默契一直持续到20世纪90年代。

这一时期的“经济—政治”地缘框架决定了中德关系表现出明显的经济关系对外交关系的推动和促进作用。在双方积极推进经贸合作并从中获得经济利益的互利双赢过程中,两国在多边场合和外交互访中也着意给予对方具有象征意义的相互称赞,在外交上满足对方在国际社会中提升自身地位的向往之心。此时的德国虽然是西方经济大国,但政治地位低下,是国际社会不折不扣的“二等公民”。德国需要摆脱这种尴尬的国际角色并成为“正常国家”,十分需要国际上的承认。而中国虽然雄立于世界民族之林,但在一定程度上孤立于彼时的国际体系,是国际社会的“他者”。改革开放时代的中国也非常希望深度融入国际体系,成为令国际社会尊重的“世界大国”。因此,中德两国彼此公开肯定和赞扬对方的国际角色,正是在帮助对方实现国际地位的提升。

与此同时,为了保证中德经贸关系的稳定和积极发展,德国在对华政策上尽力保持独立于更倾向政治安全地缘考量的美国和其他西方国家。科尔是坚定的跨大西洋主义者和欧洲主义者,他成功地让西方盟国相信德国是可信赖的伙伴。但是,在20世纪90年代初西方国家普遍对华强硬的时候,科尔却使德国对华政策有意区别于其他西方国家,主要表现为三个方面:一是坚持阿登纳执政以来德国政府奉行的“一个中国”政策,不与台湾地区发展官方关系,不向台湾地区出售武器;二是支持恢复中国在关贸总协定中的缔约国地位;三是大力加强同中国的经贸和科技合作,包括向中国转让高科技技术。^④此外,德国有时甚至利用中美关系的分歧,有意与美国拉开距离,对华释放“友善”信息,以此获得与中国发展经贸关系的优势。最明显的例子是科尔在

^① “Rede des Bundeskanzlers Kohl im Deutschen Bundestag,” in Mechthild Leutner, ed., *Bundesrepublik Deutschland und China 1949 bis 1995*, Akademie Verlag, 1995, p.194.

^② [德]赫尔穆特·施密特:《伟人与大国》,梅兆荣、罗国文、王熙敬译,海南出版社2008年版。

^③ Kay Möller, “Germany and China: A Continental Temptation”, pp.706–725.

^④ 吴学永:《从科尔访华看德国外交政策的新走向》,载《国际经济与社会》,1994年第1期,第8–9页。

1987 年和 1995 年的两次访华。在 1987 年科尔访华之前,美国政府和国会对中国的西藏政策指手画脚,以所谓人权问题设置中美关系障碍。在这种情况下,科尔却有意安排了去西藏访问的行程,并在访华期间盛赞中国所取得的成就。而在 1995 年的访华过程中,他更是不顾美国以及西方舆论的批评,坚持参观检阅了中国人民解放军某部队并与战士一起用餐,成为首位参观解放军部队的西方领导人。科尔的这些做法得到中国方面的高度赞赏。德国利用其在对华政治地缘上相对超脱的优势,外交上尽力防止政治安全因素干扰中德经贸关系,从而迅速推进了与中国之间的经济地缘联系。1995 年,科尔作为德国总理最后一次访华时,中德贸易额达到 126.7 亿美元,占当时中欧贸易的三分之一。1996 年,共有 963 家德企在华投资,投资协议金额达到 80 多亿美元,分布在 1886 个项目中。到 1998 年,中国从德国引进的技术合同有 2951 个,金额达到 144.6 亿美元,仅次于中国从美国引进技术的金额。到世纪之交时,德国已成为对华技术转让最多的欧洲国家。^①

三 开始接近的政治地缘:施罗德政府对华政策

1998 年 10 月,施罗德(Gerhard Schröder)领导的德国红绿联盟政府上台执政,这在德意志联邦共和国历史上具有标志性意义,正式开启了所谓“柏林共和国”时代。重新审视德国的政治地缘后,施罗德不满足于欧洲现有的地缘政治格局,要为德国在国际上扩展政治空间。基于此,施罗德在政策实践和精神理念上都大力推行德国外交的“正常化”,声称德国再次融入国际社会,拥有全部的权利和义务以及“一种既不居高临下,也不仰人鼻息的崛起民族的自信心”。^②著名政治评论家、德国《时代》周刊总编和发行人桑默(Theo Sommer)称德国半个多世纪的外交政策历程是一场“通往正常化的长征”,历经历届政府,直到进入新世纪才“完完全全实现正常化”。^③作为“正常国家”的德国并不是要重走历史上的“德意志特殊道路”,而是要成为西方国家的“正常盟友”,做欧洲的“正常领导”,其实质是提出了德国式的“崛起战略”。^④究其实质,

^① 参见陈弢:《科尔与中德关系发展》,澎湃新闻,2017 年 6 月 24 日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1715000。

^② 转引自连玉如:《“德国的欧洲”与“欧洲的德国”问题新思考》,载顾俊礼主编:《中德建交 40 周年回顾与展望》,第 184 页。

^③ 同上。

^④ Kai Oppermann, “National Role Conceptions, Domestic Constraints and the New ‘Normalcy’ in German Foreign Policy: The Eurozone Crisis, Libya and Beyond,” *German Politics*, Vol.21, Issue 4, pp.502-519; 顾俊礼:《中德建交 40 周年回顾与展望》,第 8 页。

这一阶段德国的政治地缘的利益和目标是希冀由德国领导的欧盟成为世界多极化中的一极,在推动多极化过程中实现欧盟与美国非对抗性的平起平坐。而在地缘政治上依然遥远的中国也正是多极化世界的积极倡导者。中德两国都致力于通过推动多极化来定位自己在全球地缘格局中的位置且都是希望改变美国所主导的单极世界现状,因而两国在政治地缘上出现了在利益上无实际纠葛、在愿景上不谋而合的情况。施罗德政府因此对中国寄予厚望,希望通过支持和促进中国成为多极化中的一极来实现自己的地缘政治目标。中德两国在政治地缘上的关系变化,让施罗德在与中国打交道时对美国的顾虑更少,力主实施更加自主的德国对华政策。

在1999年5月美国领导的北约轰炸中国驻南联盟大使馆后,施罗德就以德国总理和欧盟轮值主席国政府首脑的双重身份在第一时间对华进行工作访问,代表北约及德国政府向中国表示道歉。这次不到24小时的闪电式访问成功地将德国与美国拉开距离,为整个施罗德任期中德关系的良好发展奠定了信任基础。当年11月,施罗德对中国进行正式国事访问。在访问前一天,他在未事先与美国和其盟国沟通的情况下,就公开提议中国参加西方八国集团,并支持中国尽快加入世界贸易组织。在施罗德看来,将中国纳入八国集团,可望成立一个G9集团,是给中国提供一个实力相称的发展平台,能够让中国承担更多的世界政治责任。施罗德后来在其回忆录中写道:“中国在近年来已经发展成为一个具有重大国际影响的国家,中国在运用其影响力时是十分负责任的。比如在朝核问题上,以及在克服1997-1998年的亚洲金融危机时。未来,无论何种重大的全球性挑战——例如保护气候、能源政策和维护和平方面——离开中国都无法应对。因此,我历来一直支持这个国家的(世界)多极化政策的努力。”^①

而且,在施罗德执政期间,他不仅多次公开称赞中国扮演的日益重要的国际角色,也以实际行动对中国的国际地位进行承认。最有代表性的是他对解除欧盟对华武器禁运的努力。所谓武器禁运,是欧盟在1989年中国政治风波后对华制裁的一项内容,直到1994年欧盟才解除了除军售禁令以外的所有对华制裁。在中方看来,对中国实施武器禁运是欧盟对中国的歧视行为,应予以解除。施罗德在2003年12月访华时呼吁解除对华武器禁运,此后又做了很多实质性工作。虽然在美国的干预下,欧盟最终未能取消对华武器禁运,但施罗德为推动解除武器禁运投入了相当大的政治资本,他做出的努力有目共睹。解除对华武器禁运并非要满足中国购买武器的需求,因为武器

^① 转引自殷桐生主编:《德国外交通论》,外语教学与研究出版社2010年版,第512-513页。

禁运只是一种“政治象征性工具”。施罗德举动的实质是希望引导欧盟对中国日益重要的国际角色进行积极承认。正如他在德国议会辩论中所言:“其中的核心问题是欧盟和德国如何捍卫自己的利益以及中长期表达其对中国的关切”,欧盟与中国之间以及德中之间的战略伙伴关系“只有在参与双方在相互尊重发展路径完全不同的文化,并相互发展信任关系的前提下才能成功”。^①

对于中德战略伙伴关系,施罗德曾寄有厚望。2004年5月,施罗德邀请中国总理温家宝访问德国,双方决定未来将就重大国际和地区问题经常保持磋商,并同意在中国与欧盟全面战略伙伴关系框架内建立具有全球责任的伙伴关系。特别是在伊拉克战争结束后,德国开始采取一系列积极的外交行动争取获得联合国安理会常任理事国席位,希望中国能够支持其“入常”。然而,中国在这一问题上却不能完全满足德国的期待。

对华军售解禁、“入常”等问题都反映出,中德之间在政治地缘上并无实质性的共同利益和共同目标,外交上的热络和接近更多的是在自己政治地缘利益范围内给予对方的支持和配合,但一旦进入到需要进行政治安全战略上进一步协调合作的层面后,双方在政治地缘维度上的疏离就显现出来。德国似乎只想和中国就某些特定的单一问题达成合作,而有意回避中国的“全面战略伙伴”理念。^② 导致这种认知差异的原因之一是,德国的政治地缘意图是实现担任欧洲正常领导的意愿,相较于从前更加注重与欧洲的协调,排除美国对其对华政策的干扰更多并非在于强调中德在政治安全上的共同利益,而是彰显欧洲相对于美国的自主,意在排除美国因素而追求欧洲协调。相比科尔时期,施罗德执政时期的德国对华政策显现出更多的多边主义特点,无论是争取对华军事解禁还是“入常”,德国均将协调欧盟国家之间的立场作为其政策优先。

中德在政治地缘维度上呈现出表面上快速接近但实质上缺乏内容的特点,政治地缘对德国对华政策的影响依然是象征意义大于实质意义,而经济地缘仍然是德国对华政策的主导和连贯的驱动力。与此同时,中德经贸关系也几乎不受政治关系中热络或冷淡的影响。施罗德政府时期的中德经贸关系继续稳定发展。2002年5月,德国外交部出台题为《21世纪初德国外交政策的任务:东亚(日本、南北朝鲜、蒙古国、中国)》的文件。虽然这份文件的起草者强调,德国的亚洲政策是由经济利益、地缘政治利益和全球利益三重因素驱动的,但是对经济利益的考量仍然在实践中成为德国亚洲

^① 国懿:《利益与价值观博弈下的德国对华政策》,第120页。

^② 施美白、熊炜:《中欧战略伙伴关系的认知差异》,载《公共外交季刊》,2014年第5期,第46-55页。

政策的基础。^① 该文件指出,中国作为一个正在崛起的经济大国,在德国对亚洲外交政策中受到特别的关注,两国的贸易关系处于德国对华政策的中心位置,经济的重要性是德中关系的“支柱之一”。^② 中德经贸合作延续了科尔时期的发展势头,施罗德将推进经贸合作作为其对华政策的重点,历次访华均率领重量级经济代表团随行。在中德双方的努力下,双边贸易额迅速从1998年的143.5亿美元跃升到2003年的418.8亿美元,2005年年底再次跃升到632.5亿美元。^③ 中国自2002年起成为德国在亚洲的第一大贸易伙伴国,两国在科技、投资各方面的合作全面深入发展。

四 政治地缘的交汇和张力:默克尔执政时期的对华政策转变

2005年9月,默克尔(Angela Merkel)开启了作为德国总理的16年执政生涯。在默克尔时期,德国不仅成功领导欧盟应对一系列国际危机,而且在全球政治经济格局中发挥越来越重要的作用,开始由欧洲的“领导者”向成为全球性领导大国转变。尤其是在特朗普入主白宫后,其处处强调“美国优先”,使西方国际秩序面临“失序”的危险。在这种背景下,德国希望以维护和强调西方价值观和规范来填补西方世界由于“特朗普冲击”带来的领导真空。在政治安全上立足欧洲、放眼全球的德国开启了德式“价值观外交”,甚至一度在国际上扮演西方价值观和规范的“代言人”角色。^④ 德式“价值观外交”是以价值观外显的规范和规则为尺度,强调“基于规则”的国际秩序,如果有国家违反规则,德国就对其做出反应。默克尔是德式“价值观外交”最重要的倡导者和践行者,在她担任总理期间,德国积极主动地推行所谓“基于规则”的外交,希望以此重建西方的领导权威。^⑤

不同于之前的德国对华政策,默克尔政府在处理中德关系时更多考量了受价值观塑造的政治安全利益,而经济地缘上的接近性和共同利益不再占据绝对的主导地位。在科尔和施罗德执政时期,中国之于德国在经济地缘上的重要性是其对华政策的主要考量,而两国都可以在政治地缘上相对超脱,这不仅让它们能够保持稳定和良好的经

^① 参见 Ying Huang, *Die Chinapolitik der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung: Ein Balanceakt zwischen Werten und Interessen*, p.106.

^② 国懿:《利益与价值观博弈下的德国对华政策》,第102页。

^③ 顾俊礼主编:《中德建交40周年回顾与展望》,第9页。

^④ 这里的“价值观外交”是指以价值观和规范作为外交决策出发点和外交行为准则的外交,区别于以现实物质性国家利益为基础驱动力的外交。在“价值观外交”中,价值观是国家利益的定义性因素,国家利益在价值观外交中被内生化,国家的价值观体系塑造国民和决策者对国家利益的定义和外交政策偏好。

^⑤ 参见熊炜、姜昊:《“价值观外交”:德国新政府的外交基轴?》,载《国际问题研究》,2022年第1期,第105-124页。

济关系,而且达到在外交上一定程度的相互帮扶。德国通过实施区别于美国的对华政策,“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“捐客”的身份。但是,默克尔时期的德国要追求成为西方国际秩序的“捍卫者”,而中国作为西方政治体制竞争的“对手”和“他者”,便成为德国强调自身作为西方领导者角色的对立面。与此同时,随着德国立志成为全球性大国,其在亚太地区的地缘政治利益关切也开始增多,追求经济利益优先的对华政策亦开始有安全和地缘政治方面的考虑。这意味着,德国对华政策中经济地缘和政治地缘具有冲突和张力,两者交织在一起使中德关系复杂化了,再紧密的经济联系也难以弥合政治安全方面日渐显现的碰撞和张力。

早在默克尔的第一任期,其领导的德国联盟党议会党团就提出如何应对中国崛起的问题,宣称中国崛起是德国乃至西方国际秩序面临的核心挑战。在联盟党 2007 年 10 月通过的名为《作为德国和欧洲的挑战与机会》的亚洲战略文件中,联盟党定义了德国、欧洲在亚洲地区的利益和政策领域,包括经济利益、政治与地缘战略利益和全球性利益三个方面。文件认为,德国的亚洲政策应该以这些利益为长期导向,寻求和亚洲伙伴国家的合作,德国和欧洲伙伴国家应该建立在共同价值观基础之上,“只有在人权、法治国家、社会公正扩展和稳固建立的基础上,我们才能期望,在一个可能是亚洲和西方都发挥影响的未来世界秩序中,我们能够分享对人类未来的认识,德国和欧洲人的利益才会被适当的对待”。^① 在具体的政策实践中,默克尔在第一任期内曾经力图改变科尔政府以来的德国对华政策基本框架。然而,一场突如其来的全球金融危机和欧债危机令德国和欧洲对华需求增强,德国经济对华依赖性不降反升,默克尔最初希望改变德国对华政策框架的意图并未实现,中德经贸合作在其第二任期后反而迎来新一轮的发展高潮,甚至有评论家认为出现了新的“中德轴心”。^② 但必须注意的是,经贸合作不断推进的事实并没有改变两国在政治地缘上的关系结构,也无法实质性改变默克尔政府之前已经确定的对华战略。

相反,自 2017 年起德国政治家就不断提出“中国对西方是一个挑战”的论调,特别是随着中国“一带一路”倡议的推进,德国国内很多人妄称中国在欧洲也有所谓地缘政治抱负。在 2017 年 8 月 30 日召开的第 25 届法国驻外使节会议上,时任德国外长的加布里埃尔(Sigmar Gabriel)就提醒欧洲要警惕“中国的一带一路背后隐藏着一

^① 熊炜:《默克尔的“价值观外交”冲击中德关系》,载《中国国际战略评论》,2008 年第 1 期,第 65-72 页。

^② Ying Huang, *Die Chinapolitik der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung: Ein Balanceakt zwischen Werten und Interessen*, p.185.

个巨大的地缘政治、经济以及可能的军事战略”。^① 在2018年2月的慕尼黑安全会议上,加布里埃尔声称在德国人眼中,“一带一路”是在建立一个体系,让中国在上世界上留下印记,“中国正在发展一个全面替代的体系,它不同于我们建立在自由、民主之上的体系。中国似乎有一个真正的全球战略构想,他们正在坚持不懈地追求这一理念”。^②默克尔对“一带一路”和“中国—中东欧合作机制”的看法也和加布里埃尔相似,她在很多场合都公开表示对中国在欧洲拓展政治地缘的担心,指责中国是在用经济谋求地缘政治目标。^③ 此后,为了对冲中国的“一带一路”倡议,欧盟于2021年发起“全球门户”计划,旨在整合欧盟各类发展援助资源,系统提出全球互联互通合作方案,计划在2027年前筹集3000亿欧元资金,投向东欧、非洲、中东以及东盟等所谓欧盟“志同道合”伙伴国的重点基础设施建设,最终塑造欧盟的地缘政治影响力。^④

在德国政府的大力支持和参与下,欧盟委员会与对外行动署联合于2019年3月12日推出对华政策文件,对中国进行三重战略定位,即“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”。在这个三重定位中,虽然欧盟文件强调了中国作为合作伙伴的重要性,但是德国和欧洲政要在口头上经常谈论的却是竞争者和对手这两个定位。2020年9月2日,德国政府颁布题为《德国—欧洲—亚洲:共同塑造21世纪》的印太政策指针。这份文件强调要建立“基于规则的秩序”,暗指“中国经常不遵守国际规则”,提出要减少经济上的对华依赖,为此德国有必要与该地区价值观相同的伙伴进行合作,提升价值观在德国外交中的分量。而且,德国政府在这份文件中首次使用了具有地缘政治含义的概念——“印太”,没有使用以往德国亚洲政策文件中使用的地理概念“亚洲”或“亚太”。这表明,将自己的角色定位为全球性大国的德国,对中国对其地缘政治利益的影响产生了前所未有的担忧,并从地缘政

^① Ying Huang, *Die Chinapolitik der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung: Ein Balanceakt zwischen Werten und Interessen*, p.210.

^② “Rede von Außenminister Sigmar Gabriel bei der Münchner Sicherheitskonferenz,” *Auswärtiges Amt*, 17 February 2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/rede-muenchner-sicherheitskonferenz/1599848>.

^③ Ying Huang, *Die Chinapolitik der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung: Ein Balanceakt zwischen Werten und Interessen*, pp.210–211.

^④ 参见吴昊、杨成玉:《欧盟“全球门户”战略及其对“一带一路”倡议的影响》,载《国际问题研究》,2022年第5期,第58–77页;值得注意的是,德国是“全球门户”计划的最重要的推动者,通过实施“全球门户”战略,德国也展示了其大国雄心。据德国《商报》2022年12月12日报道,德国外长贝尔伯克日前连同经济、交通、发展援助部三位部长共同代表政府向欧委会致函,呼吁欧盟“全球门户”倡议从实操性和气候友好程度出发,加速概念落地,并列出“全球门户”20个潜在示范性项目,其中包括布基纳法索铁路、波黑风电场、塞尔维亚锂矿、东南亚交通网、智利到澳大利亚的海底光缆等,并称应避免产生有关国家“债务陷阱”。目前德国是欧盟内唯一提出“全球门户”具体项目建议的成员国。参见 Moritz Koch, “Das ist die geheime Projektliste der Ampel gegen Chinas Einfluss,” *Handelsblatt*, 15 December 2022, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/global-gateway-geheime-projektliste-das-ist-der-plan-der-ampel-gegen-chinas-globalen-einfluss/28860014.html>.

治和安全战略的维度上规划其印太政策和对华政策。

五 经济地缘让位于政治地缘:“时代转折”

2021 年,德国产生了新一届“交通灯”联合政府,正当人们还在纷纷推测德国新政府的外交走向时,突如其来的“乌克兰危机”和“普京震撼”给德国外交与安全政策带来巨大冲击。以朔尔茨(Olaf Scholz)总理发表著名的“时代转折”演讲为标志,德国外交开始经历又一次重大变革。^①所谓“时代转折”,是德国对当前和未来国内外环境变化及其国际角色认知的总体概括,集中体现了在德国外交的整体框架中经济地缘让位于政治地缘的根本性调整。

中国在德国所称的“时代转折”中扮演着重要的政治地缘角色,因此,“时代转折”引发了德国国内对如何处理与中国关系的激辩,很多人都将中国贴上和俄罗斯同样的标签,宣称中俄都对西方价值观和国际秩序构成威胁,呼吁也要对中国实施遏制政策。同时,台海局势又加剧了一些德国人的担心。中国过去被认为是德国的巨大经济机遇,而今却被视为日益严重的地缘政治风险来源。绿党联合主席诺里普尔(Omid Nouripour)甚至宣称,中国而非俄罗斯,是全球民主国家最大的制度性竞争对手,称中国是“本世纪西方最大的地缘战略挑战”。^②

德国政府目前正在制定两份重要的战略文件——《德国国家安全战略》和《中国战略文件》,这也是德国政府首次推出这样的战略文件。作为未来对华政策的指导方针,《中国战略文件》将最迟于 2023 年春季发布,该文件的制定比预期耗时更久,因为它将遵从《德国国家安全战略》文件里确定的德国对华政策的基调。这表明,中德关系不再是以经济为首要目标的时代。在中国战略文件的酝酿制定过程中,主张对华遏制的呼声很高,德国绿党是其中最为突出的代表。例如,外长贝尔伯克(Annalena Baerbock)宣称德国对俄罗斯的能源高度依赖已经成为惨痛的教训,在对华问题上,德国不能再犯同样的错误,“我们不再让自己依赖任何与我们价值观不同的国家。经济依赖会使我们在政治上受到勒索。我们决不能再犯这种错误。我们必须调整我们

^① “Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022,” *Die Bundesregierung*, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356>.

^② Grünen-Chef, “Abhängigkeit von China reduzieren,” *NOZ*, 31 July 2022, <https://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/gruenen-chef-abhaengigkeit-von-china-reduzieren-42630058>.

与中国的政治关系,但首先是经济关系”。^①

这主要是指德国经济在过去十几年中对华依赖变得越来越重,到2021年,中国已经连续六年成为德国最重要的贸易伙伴国,德国化工和汽车行业在很大程度上依赖于中国市场,大众汽车40%的销售量都来自中国。^②特别是,尽管受疫情封控和地缘政治冲突的影响,德国大型企业也不愿轻易放弃中国市场发展的红利,依然加大了对华投入,仅2022年上半年,德国企业在中国投资约100亿欧元,创下自2000年以来最高半年投资额纪录,德国从中国的进口额和贸易逆差也在2022年上半年迅速增长。^③在贝尔伯克等人看来,由于中国和俄罗斯一样不可信任,德国显然不应再将未来的经济命脉系于中国。

在此背景下,德国经济部已经重新评估针对德企对华投资的财政担保政策,并希望学习美国的方式建立严格的对外投资管控机制,其指向主要是与中国之间的投资。经济部长哈贝克(Robert Habeck)在接受路透社采访时称:“德国将减少对中国原材料、电池和半导体行业的依赖,而且在对华贸易往来中将‘不再天真’,德国不能听任其利用国家补贴等手段干预公平贸易,也不会因面临失去生意威胁而停止批评侵犯人权的行为,德国不能因此受到勒索。”^④

针对德国对华政策出现的这些动向,有学者可能认为,贝尔伯克和哈贝克等人的强硬态度主要是绿党政客固有的价值观和意识形态偏见作祟,随着地缘政治局势缓与和中德经济合作的继续发展,德国对华政策早晚还会克服国内“党争”而回归务实传统。但事实上,要求德国企业降低对华依赖不仅是这一届德国政府内部的共识,而且早在默克尔执政时期,德国政府其实就已经提出了这个问题,在印太政策指导方针中明确表达了减少“对中国依赖”的诉求。^⑤有关“时代转折”的德国国内政策辩论显示,政治地缘和安全战略考量在德国对华政策中占据前所未有的重要地位。德国对华政策以往在价值观和经济利益之间也会进行权衡,但主要是由国内舆论和内政逻辑所驱动的,但如今德国政策在安全和经济之间的权衡,却是因为德国对国际关系中的相互

^① “Interview mit Annalena Baerbock: ‘Unsere Waffenlieferungen schützen Leben’,” *Süddeutsche Zeitung*, <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/politik/baerbock-ukraine-interview-gruenen-china-feministische-aussenpolitik-e581664/>.

^② Martin Greive, Julian Olk and Dana Heide, “Bundesregierung stößt Kurswechsel in der China-Politik an,” *Handelsblatt*, 26 August 2022, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/klumpenrisiko-china-bundesregierung-stoesst-kurswechsel-in-der-china-politik-an/28627364.html>.

^③ Ibid.

^④ “Germany Drawing Up New China Trade Policy, Vows ‘No More Naivety’,” Reuters, <https://www.reuters.com/world/europe/germanys-new-china-policy-will-not-be-naive-economy-minister-2022-09-13/>.

^⑤ 参见熊炜:《德国对华政策转变与默克尔的“外交遗产”》,载《欧洲研究》,2020年第6期,第4-5页。

依赖有了新的认知以及中国在德国对外战略中的地位变化所致。

当然德国国内对此也有不同的声音。例如,德国经济界认为过分渲染与中国“脱钩”并不符合德国的根本利益。德国经济以实体制造业为基础,严重依赖海外市场和原材料,德国企业长期利用在中国投资的市场、成本优势以及中国完善的供应链布局,有效地增强了自身的竞争力。特别是乌克兰危机引发能源危机,德国企业面临产业链供应短缺的巨大困境,中国较低的能源成本和完善的供应链优势对于德国企业具有很大的吸引力。2022年11月10日,巴斯夫总裁薄睦乐(Martin Brudermüller)等8家德国大型上市企业负责人在《法兰克福汇报》联名撰文,主张德国和欧洲应该根据自身利益发展对华关系,既坚持价值观,也要坚持对话合作,表示对中国增长活力有信心,从中国撤离将使德国企业错失机遇;针对对华依赖问题,他们认为“减少依赖不能通过划清界限来实现,而只能通过增长活力和重新获得欧洲的技术领导实力来实现”。^①

伴随着国内关于经济地缘须让位于政治地缘的结构性转向的辩论,德国总理朔尔茨于2022年11月4日正式访问中国,体现出德国对华政策正在稳中求变。第一,德国仍然在坚持追求多极化的世界格局,与中国依然有宏观上的共同目标和愿景。如朔尔茨所言:“正是因为德国在冷战时期体会到分裂的惨痛代价,我们不愿看到世界上再次形成不同的阵营”。^②朔尔茨访华时间虽然短暂,但时机的选择也颇具深意,恰在中美两国国内的重大政治议程之间,表明他有意延续科尔、施罗德等人执政时期的德国外交手腕,以刻意区别于美国的方法来强调德国对华政策的特殊性与独立性。事实上,德美两国对华政策的目标并不一致,美国作为霸权国,为了维护其地缘政治目标可以舍弃经济利益,而德国虽然要成为全球性大国,但仍不具有真正的强制性实力,盲目跟随美国遏制中国,对德国自身的伤害更大,而且作为以对外贸易为立国之本的国家,德国难以放弃对华经济利益来放手追求其地缘政治目标。

第二,在当前重要而紧迫的全球安全议题上,德国希望通过发展中德关系来维护和实现它的地缘政治利益。其中表现最为突出的是,在乌克兰危机问题上,德国认识到中国对其关键政治地缘领域的重要性。朔尔茨访华的一个重要目的是为缓和欧洲的安全局势而寻求与中国合作。两国领导人都认为当前国际形势复杂严峻,欧洲大陆也面临前所未有的新挑战。相比于以往双边关系中缺乏地缘政治利益交集的情况,如

^① “Top-Manager zur Globalisierung: Ein Rückzug aus China schneidet uns ab,” *Frankfurter Allgemeine*, 10 November 2022, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/dax-manager-zu-globalisierung-rueckzug-aus-china-schneidet-uns-ab-18448754.html>.

^② “Gastbeitrag von Kanzler Scholz in der FAZ,” *Die Bundesregierung*, 3 November 2022, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/kanzler-gastbeitrag-faz-china-2139416>.

今在国际秩序转型和中德两国的国际角色都发生变化的背景下,双方在地缘政治和国际安全领域的沟通协调具有非常重要的全球意义。在与朔尔茨的会谈中,习近平主席提出稳定局势的四个“共同”,其中“共同反对使用或威胁使用核武器,倡导核武器用不得、核战争打不得,防止亚欧大陆出现核危机”的主张尤其得到朔尔茨的高度赞同,他在德国国内许多场合宣称,即便此次访华只取得了这一成果,此次访问也是值得的。

第三,德国在经济地缘上已经和中国走得很近并建立了深厚而复杂的经济联系,对华“脱钩”既非所愿也非所能。但德国已经将对华经济依赖视为脆弱点和风险源,因此将努力降低对华经济依赖。随同朔尔茨一同访华的有来自经济界的代表,其中包括大众汽车、西门子、巴斯夫等12名企业领导人,涵盖汽车、制造、化工、制药等重要行业,都是长期在华投资并获利较多的大型企业。经济代表团随访所释放的信号十分明显,即中国是德国重要的经济和贸易伙伴,德国不愿同中国“脱钩”,希望继续加强双边经贸合作。但德国也认识到需要严肃对待对华经济依赖问题。访华前夕,朔尔茨在《法兰克福汇报》发表署名文章阐述其访华目标。他特别强调,德国高度重视中国实施意在强化内部市场和减少对其他国家依赖的“双循环”经济战略,以及中国希望“拉紧国际产业链对我国的依存关系”等意图。因此,他指出:“我们将通过明智的多元化来减少单边依赖”“德国和中国之间的大部分贸易涉及的产品既不缺乏可供选择的供应来源,也没有危险的垄断威胁。更确切地说,中国、德国和欧洲从中同等受益。但在有风险的依赖性的领域——比如重要的原材料、某些稀土或特定的未来技术方面——我们的企业现在正拓宽他们的供应链,这样做是正确的。多样化以及加强我们自己的韧性,而不是保护主义和退回到自己的市场——这就是我们的立场,在德国、在欧盟”。^①朔尔茨虽然不像贝尔伯克等人那样言辞激烈,但也一直强调市场的多元化。他在各种场合均明确表态,德国不是要与中国经济脱钩,而且面对中国这样一个大国,德国也肯定做不到,但与中国进行贸易的同时,也要寻求其他市场。^②

第四,德国将以分割化(compartmentalization)的方式与中国打交道。朔尔茨在其署名文章中列出关注对华政策的五项内容,其中第1项就宣称:“当今中国已不再是5年前或10年前的中国。如果中国发生变化,那么我们同中国交往的方式也必须改变。”^③这种变化的方式指的是将中国作为“合作伙伴、竞争者和对手”三重角色定位作为出发点,以分割的方式与中国同时开展合作、竞争和对抗,包括认真对待政治体制和

^① “Gastbeitrag von Kanzler Scholz in der FAZ”.

^② “Decoupling from China ‘The Wrong Answer’, Says German Leader,” *South China Morning Post*, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3195722/decoupling-china-wrong-answer-says-german-leader>.

^③ “Gastbeitrag von Kanzler Scholz in der FAZ”.

意识形态差异;在经济和科技领域开展竞争,强化中德之间所谓“基于规则的合作”,要求在“对等”原则上发展经贸关系;在应对全球性挑战上加强合作,鼓励中国多做贡献。

六 德国对华政策转变是“时代转折”还是“常态波动”?

如果从“利益外交—价值观外交”的框架来分析,很容易得出交通灯政府对华政策的新特点不过是又一次在利益外交和价值观外交之间的“常态波动”,一时被过度强调的价值观会在另一时让位于重新提到高位的经济利益,德国对华政策在经历暂时的波动后还会重新回到“务实”外交的主线上。然而,对中德 50 年来“经济地缘—政治地缘”的相对发展趋势进行分析和研判后可以发现,德国对华政策的新特点很有可能是一次“时代转折”,因为德国在其整体外交框架中已经确立了经济地缘让位于政治地缘的新逻辑关系,甚至连长期以来对俄罗斯政策在两个维度上维持的动态平衡也已决然放弃,这种新逻辑在对华政策上也很难做到例外。

在德国整体外交战略和框架中,两个重要的转变表明经济地缘已经明确让位于政治地缘的考量。这首先是指德国告别“文明国家”而迈向建设军事大国,政治安全地缘的重要性大幅提升;其次是指德国对经济地缘的理解发生重大变化,放弃“以贸易促变革”的期待,不再寄希望于加强经济纽带能够弥合政治分歧,因此,经济地缘的重要意义大幅下降。

(一) 告别“文明国家”,迈向军事大国

朔尔茨宣布德国将设立 1000 亿欧元的特别基金,对联邦国防军进行现代化改造,力争在 2024 年之前将把国内生产总值(GDP)的 2% 以上用于国防开支。这使得德国几乎在一夜之间成为欧洲最强大的军事力量,很快也将成为世界上第三大军费开支国。同时,德国还突破以往不向军事冲突地区输送武器的法律规定,持续向乌克兰提供武器和军事援助。这些举措不仅颠覆了其数十年的军事安全政策,也颠覆了战后联邦德国以“文明国家”外交为标志的国际角色定位的和平主义观念。^① 对此,德国著名新闻频道的评论指出:“面对俄罗斯的威胁,德国政府三十年来第一次意识到,只凭借广受赞誉的‘软实力’是不够的,德国必须具备与之相伴的‘硬实力’,即以军事实力为

^① 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。

后盾的威慑政策”。^①

基于特殊的历史反省经历和战后的政治文化,德国长期以来奉行外交政策“克制文化”,摒弃军事手段,强调利用经济手段等“软实力”方式实现外交政策目标。进入21世纪以来,虽然美国以及其他欧盟国家都希望德国在军事安全领域发挥更大作用,^②而且德国领导人也呼吁德国需要加强军事实力,前总统高克(Joachim Gauck)甚至将德国的“克制文化”称为道德上的懦夫与不劳而获,但是德国国内的主流民意依然反感在外交政策中运用军事手段,德国军队的海外军事行动在民调中始终是负面评价。^③

2022年的“乌克兰危机”出人意料地引发了德国民意的根本性变化,国内主要政党在加强军事实力的立场上高度一致,就连以和平主义为基本价值观的绿党也转变成为“时代转折”的坚定支持者,主流民意均支持德国重整军备,为应对地缘政治安全风险而未雨绸缪成为国内共识。当然,德国要成为真正的军事大国不可能一蹴而就,但是正如德国《每日镜报》评论的那样:“虽然德国人对本国目前的军事实力有现实认知,更愿意先进行投资,而不是夸夸其谈承诺任何形式的军事领导角色。但对于政府而言,德国作为‘文明国家’的时代已经结束。”^④

(二)放弃“以贸易促变革”,重新认识相互依赖

“时代转折”对于德国外交的另一层重要含义是彻底放弃“以贸易促变革”战略并引发了德俄关系的历史性改变。虽然跨大西洋关系和欧洲一体化是众所周知的德国外交的两大支柱,但维护与苏联(俄罗斯)的特殊关系事实上也是德国外交的另一个重要方面,其标志是德国在20世纪70年代推行的“以贸易促变革”战略为核心的“新东方政策”。在德国决策者看来,“新东方政策”不仅仅是从地缘政治意义上对西方一体化政策的补充,更重要的是它体现了将自由主义国际关系理念运用于非西方国家的外交实践。德国在发展与俄罗斯、伊朗和中国等国关系时,都曾认为其指导理念是“以贸易促变革”,其理论基础是德国哲学家康德在《永久和平论》中所论证的贸易与

^① Kai Küstner, “Deutschlands Außenpolitik; Strategie für mehr Sicherheit gesucht,” Tagesschau.de, 25 March 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/nationale-sicherheitsstrategie-101.html>.

^② Claudia Major and Christian Mölling, “Von Libyen nach Syrien. Die Rolle des Militärs in einer neuen deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol.28-29, 2016, p.32.

^③ 高克讲话, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/EN/JoachimGauck/Reden/2014/140131-Munich-SecurityConference.html>.

^④ Albert Funk, “Die Richtlinienkompetenz des Kanzlers War Scholz’ Machtwort verfassungskonform?” *Tagesspiegel*.de, 18 October 2022, <https://www.tagesspiegel.de/politik/die-richtlinienkompetenz-des-kanzlers-war-scholz-machtwort-verfassungskonform-8767093.htm>.

经济的相互依赖有助于促进国家间和平。^① 20 世纪 70 年代以来,相互依赖和平理论大行其道,德国学者主张的“贸易国家”外交理念即植根于此。^②

冷战结束后,德国在对俄政策中延续了“以贸易促变革”战略,使德国与俄罗斯之间的经贸联系变得更加紧密,特别是在能源领域还形成了高度依赖关系。然而,2022 年的乌克兰危机却促使德国真正放弃“以贸易促变革”战略和重新认识国际关系中的相互依赖。德国发现经济相互依赖并未制约普京的行为,相反,由于对俄罗斯能源的高度依赖使本国政策选项受到高度限制,事实表明,所谓“以贸易促变革”的前提是对手要对贸易感兴趣,而且不将经贸手段用作实现地缘政治野心的工具。^③ 德俄关系的破裂促使德国政界和学界重新认识相互依赖现象。冷战结束后,德国的战略精英一直认为全球主义新时代已经到来,世界政治结构的主导因素是“复合相互依赖”,德国外交的首要任务是稳定扩大后的全球相互依赖体系。^④ 而当前德国主流的看法是,国际关系发展的两大宏观趋势促使相互依赖有了新的含义:一是传统的大国竞争重回国际政治舞台,而且竞争各方主要依靠实施经济胁迫、制定规范和标准、操纵舆论等混合手段;二是所谓政治体制和意识形态的对垒升级,基于规范、价值观为基础的体制对抗日益强烈。^⑤ 经济上的相互依赖并不必然导致政治上的相互信任和合作,甚至有可能被“武器化”,这是德国对“时代转折”的新认知。

正如德国总统施泰因迈尔向全体国民发表的演讲中所言,“时代转折”意味着,德国的国际环境发生了深刻变化,德国无法再享受以往的和平福利而顺风发展,此后必须逆风而行,德国需要自身增强解决冲突和防范风险的能力。^⑥ 这表明政治地缘和国家安全将在德国外交战略中占据更加重要的位置,在此背景下,德国对华政策正在发生的转变实质上也是德国“时代转折”的组成部分。

① [德]伊曼纽尔·康德:《永久和平论》,何兆武译,上海人民出版社 2005 年版。

② Michael Staack, *Handelsstaat Deutschland: Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Schöningh, 2000.

③ Bernhard Blumenau, “Breaking with Convention? Zeitenwende And The Traditional Pillars of German Foreign Policy,” *International Affairs*, Vol.98, Issue 6, 2022, pp.1895-1913.

④ 参见连玉如:《新世界政治与德国外交政策——新德国问题探索》,北京大学出版社 2003 年版,第 353-364 页。

⑤ <https://fourminesecurity.de/en/2022/09/23/why-germany-should-promote-a-multipolar-order>.

⑥ “Alles stärken, was uns verbindet,” *Der Bundespräsident*, 28 October 2022, <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2022/10/221028-Alles-staerken-was-uns-verbindet.html>.

七 结语

理解德国对华政策 50 年来的发展变化有助于我们理解当前中德关系中出现的现象和新特征,明确中德关系中的正负面因素,从而对中德关系未来的走势进行预判,并通过积极的干预和调整来保证中德关系平稳发展。基于对长趋势和结构性因素进行识别和分析的研究目的,本文提出了“经济地缘—政治地缘”的分析框架,关注中德之间在经济和政治两个维度上的相对位置和距离的变化如何影响德国对华政策在过去 50 年中的调整 and 变化。

由于两国长期以来在政治地缘方面相对超脱,外交关系主要受拉近经济地缘距离这一目标的影响,外交政策服务于稳定和积极地推进经贸关系的发展目标,国内和国际政治因素对于德国对华关系而言,无论方向正负均只有短期或表层的影响,因此,德国对华政策呈现出鲜明的“务实”特征。但是,自默克尔执政以来,随着德国将政治地缘从欧洲扩展到全球,并开始从全球政治地缘结构中寻找全球性大国定位和崛起路径,德国对华政策中经济维度的利益越来越多地受制于政治安全维度的考量。相对于经济利益与价值观之间的较为独立,政治安全利益更多为价值观所塑造,因此,默克尔政府对华政策表现出较多的政治地缘考量。“经济地缘—政治地缘”的重要性的相对变化,在交通灯政府时期得到了延续和发展,体现为“时代转折”下经济地缘的重要性明确让位于政治地缘意义。这对于德国对华政策和中德关系而言并非暂时的冲击,而是结构性的转变。德国虽然依旧重视与中国在经济维度上的纽带和关系,但经济地缘将不再能够主导德国对华政策。中国在对德关系上需要对德国的政治地缘认知和利益给予足够的重视和研判,不能按照以往的历史经验夸大对德策略中“以经促政”的作用。相反,中国应积极寻求与德国在政治地缘上的共同利益,充分利用德国在政治安全利益上对中国的诉求才能够主动引导和塑造中德关系向符合中国利益的方向发展。

(作者简介:熊炜,外交学院外交学与外事管理系教授;责任编辑:张海洋)