

嵌入式建构：默茨政府对德国国家角色的重塑路径

杨解朴

内容提要：2025 年的德国联邦议院选举推动了国内政治格局深度重构，右翼民粹力量上升、主流中间派重组，政治生态进入动荡与转型期。在此背景下，默茨政府以结构性改革为主轴，试图重塑国家角色。其政策重点涵盖以增长为导向的经济政策、投资驱动的财政战略、进取型安全防务政策，以及国际角色的重启与多边秩序的塑造。本文认为，贯穿这一系列政策调整的是“嵌入式建构”的战略路径：在依托既有制度框架的同时，德国通过结构性调整释放国家能力，在对外事务中重新定位对欧政策、加大对乌援助力度、谋求北约领导角色、协调德美/欧美关系，并推进“去风险”与合作并行的对华战略，展现出从秩序维护者向制度建构者的角色跃升的态势。文章聚焦德国如何在国际变局中主动塑造国家角色，分析其迈向“领先的中等强国”进程中展现的战略抱负与面临的结构性张力。

关键词：嵌入式建构 德国大选 国家角色 外交与安全防务 欧美关系

一 引言

当前，欧洲安全格局与国际秩序处于深刻动荡与重塑之中。俄乌冲突延宕、特朗普政府发动全球贸易战，欧洲面临“去美国化”的现实压力，区域安全与经济稳定遭遇系统性挑战。作为欧盟的核心国家，德国被推至地缘政治博弈的前台。2025 年德国联邦大选后，默茨领导的中右政党联盟党获胜，与社民党组成“黑红联合”政府，并在经济、财政、安全与外交等领域启动一系列突破性改革。德国的国家角色进入重塑进程。

长期以来，德国的国家角色体现为通过制度性参与实现国际影响力。其深度嵌入欧盟、北约及多边秩序，形成一条通过制度参与赢得国际地位与影响的发展路径。然

而,随着西方体系中的主导国家(尤其是美国)转向战略收缩并秉持自我优先原则,西方制度结构陷入合法性与功能性双重危机,德国不得不被动甚至主动承担制度更新与秩序塑造的责任。一方面,它要继续作为西方集体中可信赖的成员,维系制度性依附关系;另一方面,它必须拓展制度性影响力,以应对日益严峻的安全与经济挑战。

正是基于这种嵌入性与建构性交织的制度环境,本文提出“嵌入式建构”(embedded Gestaltung)分析视角,尝试突破“嵌入式崛起”路径所隐含的被动维稳逻辑,聚焦德国如何在不脱离制度框架的前提下,通过制度议程引导、机制创新与资源再配置,推动自身角色从制度内跟随者向制度内建构者演变。文章以 2025 年大选后的政治权力重组为背景,分析默茨政府的核心政策重构,考察德国在财政、经济、安全与外交等领域的“嵌入式建构”实践,揭示其国家角色塑造逻辑与战略定位的转型轨迹。

二 2025 年大选与政治生态变化

德国政治素以稳定著称,但近年来其失稳迹象日益凸显。2025 年提前举行的联邦议院选举,标志着德国政治生态发生重大变化。大选结果显示,德国政党格局呈现碎片化与极化趋势,右翼民粹政党德国选择党崛起,传统中间派政党虽持续萎缩但仍保持基本盘,而左翼力量呈现分化重组态势。尽管社民党与联盟党通过组阁形成“黑红联合”政府,但在野的德国选择党和左翼党在议会中占据相当席位,增加了立法的难度。“黑红联合”政府的回归为局势回稳提供了可能,但政策妥协的压力与结构性改革的必要性依然存在。

(一) 大选结果与政党博弈

2025 年 2 月 23 日,备受关注的德国联邦议院大选落下帷幕。与 2021 年大选相比,本次大选结果延续了政党格局的碎片化趋势,同时呈现三大特征:右翼民粹势力显著扩张、选民向左右两极流动加剧、传统中间派政党遭遇严重冲击。默茨领导的联盟党以 28.5% 的支持率获胜,成为议会第一大党并拥有优先组阁权;右翼民粹政党德国选择党得票率较上次大选翻倍,跃居第二大党;组成上届“交通灯”政府的社民党、绿党和自民党受累于其不佳的执政表现,得票率均出现下滑;朔尔茨领导的社民党以 16.4% 的选票获历史最差成绩,沦为第三大党;绿党因其选民基本盘相对稳定,仅小幅下跌至 11.6%;自民党则因跌破 5% 的门槛而未能进入议会。与此同时,左翼党得票率为 8.8%,较上届大选增加近 4 个百分点;而 2024 年年初从左翼党分裂的萨拉·瓦根

克内希特联盟(BSW,以下简称“瓦盟”)得票率为4.97%,距离进入联邦议院的5%门槛仅一步之遥^①。

联盟党赢得大选,主要得益于其明确的政策立场以及有效把握执政危机带来的机会窗口。长期以来,社民党以社会改革见长,联盟党则擅长经济治理;在经济议题主导选情的背景下,中间选民更倾向于支持联盟党。同时,面对“交通灯”政府在财政政策和公众信任层面的困境,联盟党适时地在经济、移民与安全等领域展现出更为保守稳健的立场,有效回应了社会关切。例如,基民盟于2025年年初提出“2030议程”,主张通过提高最高税率起征点、取消团结税、降低企业税等措施提振经济;在移民政策上强调边境收紧与限制非法移民;在安全事务上主张延续对乌克兰援助、强化欧洲防务并减少对美依赖。^② 这些主张对失望和动摇的选民颇具吸引力。

德国选择党的崛起,既源于其对经济与社会议题的精准操控,也与其近年来推动去极端化和“正常化”的努力密切相关。自2015年难民危机以来,该党持续批评执政党的内政外交政策,吸引了大量不满现状的选民。为提升政治可接受度,该党逐步拓展议题范围、加强基层组织建设,并有意与极端主义割席,例如解散其青年组织“青年选择”(Junge Alternative),在难民问题上的表述也逐步去极端化。^③ 在欧洲政治右转的背景下,德国选择党支持率持续上升:不仅在2024年欧洲议会选举中跃居成为德国第二大党,还在当年11月的德东三州选举中取得突破。尽管主流政党仍坚持“防火墙”原则,拒绝与其联合执政,但该党在东部地区已稳居主导地位,成为一股不可忽视的政治力量。

社民党的惨败,主要源于执政联盟破裂、经济治理受挫与领导形象受损等因素。尽管社民党在2021年赢得大选并主导组阁,但联盟内部的意识形态分歧阻碍相关政策落地,最终因预算争议导致政府垮台。与此同时,面对能源价格飙升与企业外迁引发经济下滑与通胀的困境,社民党应对迟缓,未能有效恢复市场信心。朔尔茨在“援乌”与“北溪管道”事件中的决策犹豫不决,进一步削弱了德国在欧盟的领导地位。这导致中间选民和经济受挫群体大量流失,转而支持联盟党、德国选择党乃至左翼党。若无法重建民意基础,社民党或将失去其全民党地位,沦为中型政党。

^① “Sonntagsfrage Bundestagswahl 2025,” <https://www.wahlrecht.de/umfragen/archiv/2025.htm>.

^② CDU, “Agenda 2030—Neuer Wohlstand für Deutschland, Beschluss des Bundesvorstandes der CDU Deutschlands Hamburg, 10.–11. Januar 2025,” <https://www.cdu.de/app/uploads/2025/01/Agenda-2030.pdf>.

^③ “AfD-Jugendorganisation löst sich auf,” Tagesschau, 1 February 2025, <https://www.tagesschau.de/inland/junge-alternative-aufloesung-100.html>.

与绿党表现不如预期形成对比的是左翼党支持率的回升,这一变化与两党在议题设置与策略调整上的分化密切相关。绿党聚焦气候议题,但在经济困境加剧的背景下,未能提出兼顾增长与环保的有效方案,政策回应不足导致支持率下滑。2024 年年初,左翼党因瓦根克内希特出走遭遇重挫,支持率一度跌至 3%^①。但后续左翼党通过重塑优先议题、强化社会公正与福利导向,成功获得低收入与年轻选民的支持,实现了选情反弹。

自民党与瓦盟双双失利,未能进入议会。前者因在经济困境中坚持财政保守立场,反对扩大赤字并主张减税,加剧执政联盟分裂并失去年轻选民的支持;“登录日”文件^②更令其形象受损,最终得票率跌破 5%。^③ 瓦盟则凭借政策立场呈现“名左实右”的特征在东部地区崛起,然而其对瓦根克内希特个人的高度依赖、政治立场的模糊性以及内部逐渐显现的分歧,动摇了选民的信任,最终功亏一篑。

(二)联合政府的组成与议程设定潜力

大选后,联盟党与社民党组成联合政府。在德国面临多重危机的背景下,鉴于两党丰富的执政经验以及历史上“大联合政府”曾多次成功带领德国度过危机,大多数选民对“黑红联合”的重新执政表示支持。值得注意的是,尽管联盟党与社民党总得票率未过半,但由于瓦盟、自民党及部分小党未能跨过 5% 的门槛,其空出的席位在进入议会的 5 个党派间重新分配,使联盟党和社民党的席位总和得以超过半数,满足组阁法定要求。这意味着德国在 4 年后从三党联合组阁重回由两大传统政党主导的执政模式。

然而,不容忽视的是,当前两党的合作基础与以往的大联合政府相比已有显著变化。共识政治是德国政治稳定的关键因素,而随着政党格局碎片化、政治极化以及选民政治观念的演变,这一传统已有所削弱。此外,由于德国选择党和左翼党占据三分之一以上的席位,即便是联盟党、社民党和绿党达成完全一致,也存在无法达到修改宪法所需的三分之二多数的可能性。^④ 因此,这两个非主流建制派政党将对新政府的立

^① 参见 Forsa 民调机构的数据, <https://www.wahlrecht.de/umfragen/forsa.htm>。

^② “登录日”(D-Day)原为第二次世界大战期间盟军诺曼底登陆的行动代号,2024 年 11 月,自民党一份内部策略文件显示,为推动执政联盟的解体,该党已酝酿数周之久。该文件将导致林德纳被解职的 18 页经济报告称为“鱼雷”,将报告的发表日期称为“登录日”,具有向社民党和绿党宣战的意味。

^③ “Lindner nennt Ausstiegsplan ‘Praktikanten-Papierchen’,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10 December 2024, <https://www.faz.net/aktuell/politik/bundestagswahl/christian-lindner-nennt-ausstiegsplan-praktikanten-papierchen-110165046.html>。

^④ 本届联邦议院总议席数为 630 席,选择党拥有将近四分之一的席位,左翼党拥有 64 个席位,联盟党和社民党的席位之和为 328 席,无法形成修改宪法的三分之二多数,即使绿党全票支持,也还差 7 票,这无疑会对新政府的立法形成掣肘。

法议程形成掣肘。有鉴于此,新政府在正式组建之前便采取了“未上任先执政”的策略,借助上届联邦议院进行投票,对财政规则进行了前置性重构。未来几年,德国政治稳定的关键将取决于各政党能否坚守共识政治传统,在重大问题上达成一致并完成结构性改革。

尽管联盟党与社民党在意识形态上差异显著,且议会多数仅具有边际优势,外界曾普遍预期组阁或陷入僵局,然而新政府在缺乏稳定和信任度下降的先天困境中迅速成立。推动这一进展的关键原因在于地缘政治风险加剧带来的外部压力,尤其是特朗普政府重启激进的关税政策以及美国安全承诺的削弱,促使德国民众渴求一个强大而稳定的政府。强大的现实压力促成了两党间的妥协与合作,也激活了德国中间派传统与共识政治文化,在关键时刻发挥了稳定国家政治方向的作用。

默茨当选总理后,推动部委职能重组,聚焦数字化、气候保护、科技创新等关键议题领域,以提升政策执行的协调性与效率。^①同时,总理府、外交部和内政部三大部门均由联盟党掌控,形成罕见的“三权统一”格局。这一安排不仅有助于提升政策协调与执行效率,避免部门间“扯皮”,而且进一步强化了总理在外交事务中的主导地位。新任外交部长也在议会中明确表态,强调对外政策须与总理协调一致,并需要同国防部长及经济合作与发展部长密切协作,推动外交、国防与发展政策的一体化运作。^②面对日益复杂的国际局势,这一架构使新政府具备更强的战略整合与应变能力。

在经济疲软、社会撕裂与安全焦虑上升的背景下,默茨领导的“黑红联合”政府上台后,试图通过一系列相对激进的结构性的改革重塑国家发展路径,包括以增长为导向的经济政策、以投资为核心的财政政策,以及强化国家与联盟责任的安全防务政策等。从国家治理方式到外交安全布局,默茨政府正试图在危机中锚定德国的新战略坐标。新政府的快速组建和明确的政策方向,体现出德国政治在危机背景下展现出较强的适应与重塑能力。其制度安排与议程设定,既延续了德国深度嵌入西方体系的传统路径,也显露出该国试图在关键领域更加主动地发挥影响力的趋势。为了更系统地分析

① 具体而言,新设“数字化与国家现代化部”,显示出数字事务从配角走向主角的趋势;将“气候保护”并入环境部,凸显其在能源转型中的主导地位;原“教育与研究部”被拆为两个部门,反映政府对科技创新与人口政策的双重关注。此外,消费者保护职能归入司法部,国土事务并入农业部,彰显职能重组服务于更高效的政策实施的意图。

② “Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Johann Wadephul, in der Aussprache zur Außen-, Europa- und Menschenrechtspolitik der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag am 14. Mai 2025 in Berlin,” Bulletin 34-4, 14 May 2025, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-des-bundesministers-des-auswaertigen-dr-johann-wadephul--2347896>.

这一发展方向,下文将引入“嵌入式建构”这一概念框架,为探讨德国如何在制度秩序之内拓展其政策塑造力与战略能动性提供理论支撑。

三 基本概念与分析框架

(一)“嵌入”的意涵

“嵌入”一词源自政治经济学家波兰尼(Karl Polanyi)的经典著作《大转型》。波兰尼提出,市场经济并非自发形成的独立系统,而是始终“嵌入”社会关系与制度结构之中。通过这一概念,波兰尼强调了制度与经济之间的互动性,以及看似矛盾力量之间的共存关系。在国际关系领域,这一概念用于描述国家如何在国际制度体系内行动,在接受外部约束的同时争取政策空间,从而体现出结构性依附与自主性之间的张力。熊炜指出,“嵌入”不仅意味着崛起国在结构上处于国际体系内部,更强调其在身份认同、规范、规则与制度层面对现有国际秩序的接受与共生。嵌入的核心在于主导国将崛起国视为“我们”共同体的一员,从而赋予其体系内合法性及上升空间。崛起国在此框架中可以表达异议与推动变革,但前提是不被视为秩序的“他者”。一旦其行为模式、价值体系与制度安排显著偏离既有规范,就可能面临“脱嵌”的风险。因此,“嵌入式崛起”是一种以认同换取机会、以内生变革替代外部冲击的秩序内成长路径,试图化解“修昔底德陷阱”所引发的结构性冲突。^①

本文所使用的“嵌入”概念并非泛指德国作为国际秩序的参与者地位,而是一种兼具身份认同、制度依赖与行为规范的复合性概念。首先,在身份认同层面,德国出于对历史的反思,始终将自身与西方共同体深度绑定,主动承担秩序维护责任,有意识地规避“脱嵌”或对抗既有秩序的角色定位;其次,在制度层面,作为战后多边体系的主要受益者,德国的发展高度依赖于欧盟、北约、世界贸易组织与联合国等制度安排,其对外行为表现出高度的制度化取向;最后,在规范层面,德国秉持以规则、对话和多边主义为核心的战略文化,排斥单边主义与强制手段。因而,对德国而言,嵌入不仅是制度位置的表述,更体现为一种内生的政治身份与行为逻辑。这种制度内的稳定性与规范性,构成德国国家角色跃迁的基础,也为其在新的国际环境中的“建构”行为提供了现实依托。

^① 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 110 页。

(二)“建构”概念的理论来源

“建构”(gestalten/Gestaltung)及“建构力量”(Gestaltungsmacht)^①最早出现于2012年德国政府文件《建构全球化——拓展伙伴关系、分担责任》(Globalisierungsgestalten—Partnerschaftenausbauen—Verantwortungsteilen)中,随后逐渐成为德国政界与学界界定国家角色的重要概念。2015年,德国外交部在《2014年德国外交政策回顾:危机、秩序与欧洲》(Review 2014—Aussenpolitik Weiter Denken: Crisis · Order · Europe)中对德国的世界政治角色进行重新界定,首次提出德国应成为国际秩序的建构性大国。^②2018年,时任外长马斯(Heiko Maas)在联邦议院强调德国“建构力量”角色与欧洲的团结紧密相连。2019年,时任国防部长卡伦鲍尔(Annegret Kramp-Karrenbauer)则公开表示,德国应通过扩大和使用军事资源来扮演“建构力量”角色。

学界最早对“建构力量”概念进行系统界定的是桑德施奈德(Eberhard Sandschneider)。他从地缘经济、多边主义、克制使用权力及制度内表达异议四个维度出发,勾勒出一种区别于传统霸权的塑造性领导方式。^③哈尼施(Sebastian Harnisch)则进一步指出,该角色旨在通过制度共建影响区域与全球秩序走向。^④关于“建构力量”与“霸权”概念的区分,赫尔曼(Gunther Hellmann)认为前者展现出克制、有责任感的领导者形象;^⑤吕布克梅尔(Eckhard Lübke-meier)与维克(Hans-Georg Wieck)则从能力与意图两方面指出,德国不具备霸权条件,更适合在制度层面引导秩序发展。^⑥君克(Julian Junk)则提出,尽管德国在外交安全政策中表达了建构意愿,但其实际影响力仍受制于现实条件的约束。^⑦中国学者也从不同角度深化了对“建构力量”的理解。熊炜

① “建构”(gestalten/Gestaltung)亦可翻译为塑造,“建构力量”或“建构性力量”(Gestaltungsmacht)也可译为“塑造性力量”。

② Auswärtiges Amt, “Review 2014—Außenpolitik weiter denken,” 26 February 2015, <https://www.auswaertiges-amt.de/blueprint/servlet/resource/blob/269656/d26e1e50cd5acb847b4b9eb4a757e438/review2014-abschlussbericht-data.pdf>.

③ Eberhard Sandschneider, “Deutsche Außenpolitik: eine Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.10, 2012, pp.6–8.

④ Sebastian Harnisch, “Germany’s Role in Regional and Global Security Governance,” EUI Working Paper RSCAS 2014/53, No.53, 2014, pp.12–14.

⑤ Gunther Hellmann, “Zwischen Gestaltungsmacht und Hegemoniefalle. Zur neuesten Debatte über eine ‘neue deutsche Außenpolitik’,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.28–29, 2016, pp.9–10.

⑥ Eckhard Lübke-meier, “Auf Deutschland kommt es an. Berlin muss Mitführung übernehmen für ein Europa mit globaler Gestaltungsmacht,” *Deutsche Außenpolitik im Wandel*, September 2021, pp.17–18; Hans-Georg Wieck, “Deutschland—Zwischen Gestaltungs- und Hegemonialmacht,” 2016, http://hans-georg-wieck.com/wp-content/uploads/2018/07/2017_Deutschland-zwischen-Gestaltungsmacht-und-Hegemonie.pdf.

⑦ Julian Junk, “Vom Gestaltungsunwillen einer ‘Gestaltungsmacht’—ein Kommentar zur deutschen Malipolitik,” *Sicherheit und Frieden*, Vol.32, No.2, 2014, pp.91–97.

将其视为“塑造性权力”,强调德国在制度框架内以规范塑造替代硬实力扩张的路径。^① 李超、黄萌萌、于芳等学者则认为,该角色是在“文明力量”基础上的延伸,兼具理念认同与现实主义考量。^② 郑春荣指出,俄乌冲突后的“时代转折”标志着德国战略重心由“文明力量”向“建构力量”跃迁,表现出更强的现实主义取向与制度塑造意图,是观察德国国家角色演变的重要节点。^③ 胡超然则系统梳理了“建构力量”的理论来源及其内涵,并通过“建构意愿—建构能力—建构方式”三维模型,对德国外交安全政策中的建构力量角色进行了分析。^④

(三)国家角色与“嵌入式建构”

“国家角色”是国际关系研究中的核心概念,指代国家在国际体系中的身份认知、行为模式与责任定位。它体现了一个国家如何在全球政治中界定自身、理解其国际责任以及如何通过外交政策和具体实践承担这些责任。国家角色的形成受到历史背景、文化认同、政治体制、国内舆论、经济利益以及国际期待等因素的交织影响。作为分析国家行为的重要工具,国家角色概念不仅揭示了国家在全球秩序中的定位,而且有助于理解其在多极化与全球化进程中的战略选择。

对于德国的国家角色,学界已从不同角度进行了界定。“中间地带强国”(Macht in der Mitte)、“文明力量”“规范性力量”以及“建构性力量”等概念从地缘位置、价值观输出与制度塑造能力等维度揭示了德国特殊的大国身份与行为逻辑。而“嵌入式崛起”理论则强调德国通过主动融入欧盟、北约以及全球多边体系,在规避传统霸权路径的同时实现结构性影响力的提升。这一路径依赖规则、强调克制,通过制度融入换取信任和地位提升,尤其在默克尔时代表现为共识政治、规则维护和协调能力的强化,使德国成为欧洲的“稳定之锚”。

冷战后,德国长期奉行的“嵌入式崛起”战略虽保障了经济增长并拓展了外交影响力,但在全球权力格局重塑、安全威胁加剧的背景下,其局限性逐渐显现。这在安全事务领域中尤为突出。当德国试图发挥更强的塑造性影响力时,其对现有秩序规范和制度的“越界”,容易引发主导国的疑虑,面临被视为“他者”的脱嵌风险;如若持续固

① 熊炜:《德国“嵌入式崛起”的路径与困境》,第 113 页。

② 李超:《领导与塑造:默克尔时代的德国外交研究》,时事出版社 2024 年版;黄萌萌:《德国外交角色的变迁:从“文明力量”到“建构力量”?》,载《欧洲研究》,2023 年第 2 期,第 78-108 页;于芳:《德国的国际角色与外交政策》,人民日报出版社 2015 年版。

③ 郑春荣:《从“文明力量”到“建构性力量”:德国外交战略转型及影响》,载《当代世界》,2024 年第 6 期,第 34-39 页。

④ 胡超然:《德国外交安全政策中“建构力量”角色研究:理论与实践》,博士论文,北京外国语大学,2025 年。

守现有规则框架,则难以回应日益突出的结构性挑战与政策诉求,使国家角色陷入两难境地。^①而俄乌冲突爆发、美国对欧安全承诺的相对收缩,以及欧盟内部制度困境的加深,迫使德国重新思考其国家角色。首先,德国所处的外部制度环境发生重大变化。随着全球多极化和制度碎片化趋势加剧,原有的西方规则体系面临合法性与功能性双重压力,制度本身亟须改革和更新,这为德国在体系内争取主导权提供了契机。其次,国际期待发生了转变。伴随美国战略重心东移以及“退群”倾向的显现,欧洲战略自主压力上升,国际社会尤其是欧盟成员国对德国领导力的期待显著增加。德国不仅被视为“欧洲稳定器”,更被期待扮演制度塑造者与安全贡献者的角色。这种期待倒逼德国在外交、安全、产业等关键议题上超越传统的“克制文化”,拓展更具能动性的政策路径。最后,德国国内政治与战略文化发生深刻转型。俄乌冲突、能源危机与地缘风险促使德国社会与政治精英反思后冷战时代以来的安全依赖与经济外向型发展路径,转而强调战略自主、供应链重构与外交多元化。然而,鉴于第二次世界大战后联邦德国的制度、经济、安全、文化与价值认同等完全依托西方多边架构,脱嵌将动摇其制度根基,因此,国家角色的重塑仍然需要维系西方制度的根基。

在无法脱嵌、亦难固守的现实困境中,德国国家角色开始从“嵌入式崛起”向“嵌入式建构”转型。在朔尔茨提出“时代转折”的基础上,新一届德国政府对防务与外交政策进行了大幅调整,尝试在制度框架内,通过议程设置、机制创新与规范重塑推动角色转型,其目的既不在于挑战秩序,也不满足于被动服从,而是逐步增强制度建构能力与外部影响力。

“嵌入式建构”延续了“嵌入式崛起”对多边主义和制度参与的重视,同时呈现出从“规则接受者”向“规则塑造者”的角色演进。两者角色的区别在于:前者以制度参与换取信任,强调责任与克制;后者则在体系内部谋求战略主动,通过议程引导与资源投入,争取议程设定权与制度影响力。“嵌入式建构”的路径特征是在深度接受制度规范、维护现有秩序的前提下,通过内部的议程设置、机制创新与资源投入,逐步争取战略自主性、规则设定权与制度塑造力。德国之所以能够在“嵌入”中实现“建构”,关键在于其并非被动服从既有规范,而是通过深度参与制度运行与机制设计,将规则服从转化为规范主导。其路径表现为以执行促共识、以规范谋主导、以机制创新拓展空间。通过在欧盟、北约和跨大西洋合作框架中引导议题走向、协调多边立场并推动规则演进,德国逐步从规范接受者转变为制度方向的设定者,展现出“嵌入式建构”的国

^① 熊伟:《德国“嵌入式崛起”的路径与困境》,第108页。

家能力。

简言之,德国的“嵌入式建构”路径体现为在现行制度内推动秩序重构与议程塑造,实现从制度参与者到方向设定者的角色跃迁。这一演进不仅体现于政策层面,更深刻反映在国家战略认知的变化上。默茨执政后,德国在防务安全与对外关系中展现出更清晰、更为积极且制度化的介入姿态,鲜明体现了“嵌入式建构”的基本逻辑。以此为理论锚点,本文探讨德国如何在国际结构演变中重塑其国家角色与战略身份。

四 经济与财政改革:制度建构能力的基础

作为国家角色重塑的能力基础,经济与财政政策成为默茨政府调整战略重心的关键领域。在后疫情时代和地缘冲突的双重冲击下,德国面临结构性增长乏力、产业转型压力加剧、投资疲软等一系列挑战,经济财政领域“小修小补式”的政策调整将难以支撑其应对多重结构性转型的需求。与此同时,国际秩序的深刻演变、欧盟内部改革的迫切需求以及全球安全环境不确定性的上升,均需要德国提升其经济实力与资源动员能力,为其在国际秩序中推进“嵌入式建构”积累制度和物质基础。默茨政府对经济与财政政策的重新定位,体现了超越部门性调节的战略逻辑,即重启国内增长引擎与优化财政杠杆,为德国在欧盟制度重塑、全球规则制定与地缘政治协同中实现角色跃升提供更强大的支撑能力。

(一) 以增长为导向的经济政策

近年来,德国经济面临前所未有的结构性困境。俄乌冲突与北溪管道爆炸推高了能源成本,导致企业经营成本骤升,市场信心下滑。2023 年与 2024 年,德国 GDP 连续萎缩(分别为-0.3%和-0.2%),制造业产值同比下降超过 4.5%。^① 企业破产数量持续攀升,2023 年 6 月—2025 年 1 月,月均增长率超过 10%,并伴随着本土工厂关闭、万人级裁员与外迁潮蔓延。^② 外国对德直接投资也大幅锐减,从 2020—2021 年的年均值

^① Statistisches Bundesamt, “Produktion im Dezember 2024: -2,4 % zum Vormonat, Produktion im Jahr um 4,5% gesunken,” 7 February 2025, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/02/PD25_049_421.html.

^② Business Insider Deutschland, “Diese 14 Top-Unternehmen haben Entlassungen in Deutschland angekündigt,” 20 February 2025, <https://www.businessinsider.de/wirtschaft/stellenabbau-diese-14-top-arbeitgeber-entlassen-dieses-jahr-mitarbeiter/>.

近千亿欧元降至 2024 年的 630 亿欧元。^①

受到新兴技术冲击与传统制造业老化的双重拖累,德国产业转型面临一系列结构性障碍,包括基础设施老化、数字化程度偏低、人口老龄化加剧、官僚主义盛行、法规体系复杂以及外部进口竞争激烈等困难。2025 年,特朗普政府重新上台后掀起新一轮关税战,叠加地缘政治风险,进一步打压了德国的出口导向型经济。与此同时,社会贫困与排斥问题显著上升。2024 年约有 1760 万人面临贫困或社会排斥风险,其中 1310 万人收入低于贫困线。^② 经济衰退与社会焦虑动摇了执政基础,为在野党争夺议题与选民提供了空间。

正是在此背景下,默茨政府提出以增长为核心导向的新政策路线,力图重塑德国作为欧洲“增长引擎”的角色。2025 年 5 月 16 日,经济与能源部长赖歇(Katherina Reiche)在联邦议院演讲中提出“现实主义增长路线”,主张在保持市场经济基本原则的同时,强化政府责任与激励机制的协同,^③通过结构性改革和财政激励手段提升经济韧性与活力。其主要政策工具包括:实施更优惠的投资性固定资产折旧政策;逐步降低企业所得税;设立“德国基金”等国家资本平台,引导大规模私人投资;扩展“未来基金”支持范围,聚焦高科技与生物科技领域;通过每年更新立法减少企业合规负担、精简行政程序,推动“视为批准”机制与“现实实验法”的应用,优化营商环境。

此外,政府在能源气候、应对劳动力短缺以及对外经济等领域也做出一系列调整。首先,在能源与气候政策方面,联邦政府对现有能源战略进行调整,旨在提高电力系统的可调度性与成本效率。其具体措施包括:启动 20GW 燃气电站建设;下调电力税与天然气附加费;在减碳路径选择上强调“技术中立”;开放碳捕集与利用技术的应用;解除对部分旧式供暖设备的禁令,以提高政策的适应性与执行效率。其次,为应对劳动力短缺,政府聚焦于优化福利激励机制、延长劳动参与年限以及吸引和加速外国劳动力融入。其具体措施包括改革“公民津贴”制度以激励就业,允许老年人以低税负方式继续从事兼职工作,并通过简化职业资质认证程序吸引国际技术人才。最后,在

^① Bundesbank, “Robuste deutsche Direktinvestitionen im Ausland—weniger Direktinvestitionszuflüsse nach Deutschland,” 22 October 2024, <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/themen/robuste-deutsche-direktinvestitionen-im-ausland-weniger-direktinvestitionszufluesse-nach-deutschland--942330>.

^② Statistisches Bundesamt, “Im Jahr 2024 weiterhin ein Fünftel der Bevölkerung von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht,” 29 January 2025, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/01/PD25_036_63.html.

^③ “Rede der Bundesministerin für Wirtschaft und Energie, Katherina Reiche, bei der Aussprache zur Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag am 16. Mai 2025 in Berlin,” Bulletin 36-4, 16 May 2025, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-der-bundesministerin-fuer-wirtschaft-und-energie-katherina-reiche--2348496>.

对外经济战略上,德国继续强调自由贸易与外资开放立场。政府计划推动与新加坡、越南和智利的投资保护协定尽早生效,并加快与南方共同市场(Mercosur)的自由贸易协定谈判进程,以巩固德国作为全球第三大出口国的地位。

面对经济衰退、产业转型与国际竞争加剧的多重压力,德国启动了以增长为核心导向的结构性改革。这一改革并非应对当前困局的权宜之策,而是为其在多边秩序中扮演“嵌入式建构”角色所做的中长期能力储备。通过强化财政手段支持战略性新兴产业、优化营商环境激发投资活力,以及推进劳动力结构调整,德国正致力于以更强的经济与技术实力支撑其在规则重塑与制度输出方面的能力构建,进而在全球治理中发挥更具塑造性的作用。

尽管政策导向清晰,短期内德国经济能否快速复苏仍存在不确定性。除了国际贸易环境动荡、俄乌冲突延宕、人口老龄化、高税负以及基础设施瓶颈等挑战外,^①正如“隐形冠军”教父西蒙(Hermann Simon)所说,德国当前亟须在全球分工新格局下主动调整其产业结构,逐步退出高耗能、高污染的夕阳行业,并培育新兴增长动能。这一进程不仅考验政策定力,而且需要时间孕育。^②德国要想扭转经济颓势,关键在于激活其在传统制造领域积累的工艺优势与技术资本,并将其与数字化和绿色转型相融合,探索新的商业模式与全球价值链定位。

(二)以投资为核心的财政政策

财政政策需以增强国家的制度调节能力为着力点,并与以增长为导向的经济政策相辅相成。在当前地缘政治与产业变局叠加的背景下,德国财政战略的焦点已从单纯的“平衡预算”转向以扩大“投资”为主轴,主动向国家安全、基础设施和战略产业领域倾斜。为此,德国突破了维持多年的“债务刹车”机制,财政政策从紧缩的“坚守者”转向投资导向的“推动者”,旨在促进经济发展、增强国家实力,从而为“嵌入式建构”路径提供关键的制度支撑。

如上文所述,新政府在上任前便对财政规则进行了前置重构,其核心举措体现在三个方面:首先,放宽“债务刹车”机制。“债务刹车”(Schuldenbremse)机制作为《基本法》的修正内容,于2009年5月29日经第16届联邦议院通过,规定联邦政府的结构

^① Clemens Fuest, “Kann Deutschland ein Wirtschaftswachstum von 2% erreichen?” ifo Institut, 13 June 2025, <https://www.ifo.de/econpol/standpunkt/2025-06-13/kann-deutschland-ein-wirtschaftswachstum-von-2-prozent-erreichen>.

^② Bert Fröndhoff and Tanja Kewes, “Angemessene Deindustrialisierung halte ich für notwendig,” *Handelsblatt*, 4 March 2025, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/berater-legende-angemessene-deindustrialisierung-halte-ich-fuer-notwendig/100108096.html>.

性预算赤字上限为国内生产总值的 0.35%。^①新政策的核心是将超过 1% 的 GDP 的国防开支排除在“债务刹车”范围之外,从而允许通过增加借款以增强军事能力。^②鉴于 2024 年德国 GDP 约为 4.3 万亿欧元,^③1% 即约为 430 亿欧元,未来所有超过该水平的国防开支将不受“债务刹车”机制的限制。此举不仅为实现北约军费目标提供了制度保障,而且表明德国财政政策已将安全议题置于战略转向的核心位置,以应对日益严峻的地缘政治风险。其次,设立 5000 亿欧元基础设施基金。“黑红联合”政府通过主导宪法修正案,解除了对特别债务的刹车机制,不受年度预算约束(不计入赤字),建立了总额为 5000 亿的基础设施特别基金,其中约 1000 亿欧元用于联邦各州与市镇,1000 亿欧元归入现有的“气候与转型基金”,其余约 3000 亿欧元由联邦政府直接投资于基础设施、能源、交通、数字化等领域。^④该基金由联邦债务管理局依托德国 AAA 级信用,通过发行不同期限的专项国债在资本市场筹资,并计划在未来 12 年内以税收或预算拨款的方式偿还。作为德国近代史上规模最大的刺激计划之一,其目标是通过基础设施现代化提升经济运行的质量与潜力。该制度虽有助于在短期内维持年度财政平衡,但从中长期来看,可能使债务占 GDP 的比重上升近 10 个百分点。^⑤若投资回报不及预期或结构性改革未能同步推进,可能会逐步加大偿债压力,带来利息负担与财政风险。最后,提高联邦州的财政灵活性。“黑红联合”政府的财政改革方案允许联邦州出现小额赤字,摆脱此前维持财政预算平衡的强制性要求。该方案拟参照联邦政府占 GDP 0.35% 的标准,放宽各州维持预算平衡的义务,允许其在一定限度内举债。这项改革旨在赋予地方更大的财政自主权,以满足地方需求并投资关键项目。然而,该调整也伴有一定的风险:突破长期坚持的财政稳定框架可能削弱市场信心,并带来赤字管理失控或政策成效有限等问题。

^① Deutscher Bundestag, “Stenografischer Bericht, 225. Sitzung Berlin, Freitag, den 29. Mai 2009,” <https://dserver.bundestag.de/btp/16/16225.pdf>.

^② 2025 年 3 月 18 日,德国联邦议院(在新议会成立前的“过渡期”)通过了对宪法相关条款(《基本法》第 109、115、143h 条)进行修改的法案,正式批准扩大“债务刹车”豁免范围,包括超出 1% 的 GDP 的国防支出和重大特别基金(如基础设施与气候投资基金),参见 Bundestag, “Mehrheit für Reform der Schuldenbremse: 512 Abgeordnete stimmen mit Ja,” <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw12-de-sondersitzung-1056916>。

^③ Statistisches Bundesamt, “Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Bruttoinlandsprodukt (BIP),” 30 July 2025, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/bip-bubbles.html>.

^④ Bundestag, “Mehrheit für Reform der Schuldenbremse: 512 Abgeordnete stimmen mit Ja,” <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw12-de-sondersitzung-1056916>.

^⑤ Rene Wagner and Maria Martinez, “Germany’s Planned Spending Spree: What It Means for the Economy,” Reuters, 18 March 2025, <https://www.reuters.com/markets/europe/what-germanys-planned-spending-spree-could-mean-economy-2025-03-05/>.

2025 年 5 月 14 日,德国财政部长克林贝尔(Lars Klingbeil)在联邦议院发表讲话,明确新政府财政工作的三大重点:一是大规模投资于教育、基础设施、住房、能源与数字化等领域,推动国家现代化进程;二是加强国家和欧洲安全以提升德国的战略韧性,并重申对乌克兰的支持;三是在 2025 年预算中实现投资与财政整顿之间的平衡。他强调财政部将转型为“投资部”,承诺动用 5000 亿欧元特别基金推动经济增长,同时保持财政稳健,并呼吁议会合作共同应对当下的政治与财政挑战。^①

总体而言,德国财政政策正在经历一场从以稳定与均衡为核心,转向以扩大投资为目标的制度性转型。这种转型以财政规则的灵活调整为前提、以结构性投资为主要路径,并融入对国防安全与产业竞争力的战略考量。伊弗经济研究所(IFO)指出,尽管联邦政府具备财政操作空间,但公共投资能否转化为可持续的经济回报,仍取决于其与结构性改革的协同推进,尤其是在减少官僚负担、提高投资效率方面的努力。^②换言之,投资工具本身无法自动推动经济增长,其成效依赖于政策执行的效果与更广泛的经济制度环境。从短期来看,德国财政政策的调整已在一定程度上改善了市场预期,并被认为有助于从 2026 年起实现年均接近 2% 的增长目标。然而,其长期成效仍面临不确定性,特别是在财政可持续性、债务风险控制和政策激励兼容性方面。5000 亿欧元的基础设施基金无疑将对德国的经济结构产生深远影响,建筑、交通、能源、数字与国防等行业或将成为直接受益者,相关企业将获得新的增长动力。

德国当前财政政策的深层调整,旨在应对经济与安全的双重挑战,同时构建具备中长期制度弹性的财政能力架构。通过松绑债务规则、强化投资动能与增强地方自主性,新政府正试图以财政为工具,服务于“嵌入式建构”路径,在制度框架内释放资源、提升治理效能与规则塑造力。其成败关键不仅取决于资金规模与财政可持续性,更在于财政机制能否与结构性改革协同发力,最终实现真正的制度升级与产业跃迁。

五 安全防务政策的转向:欧洲安全框架中的“嵌入式建构”

由于长期背负历史包袱,德国在安全与防务政策上秉持“克制文化”立场,刻意压低国防开支,回避承担军事领导者责任。然而,俄乌冲突的爆发打破了这种战略惯性。

^① “Rede des Bundesministers der Finanzen, Lars Klingbeil, eingangs der Befragung der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag am 14. Mai 2025 in Berlin,” Bulletin 34-1, 14 May 2025, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-des-bundesministers-der-finanzen-lars-klingbeil--2347876>.

^② Clemens Fuest, “Kann Deutschland ein Wirtschaftswachstum von 2% erreichen?”

2022年2月,时任总理朔尔茨在联邦议院发表演讲,正式宣布德国外交与安全政策进入“时代转折”,提出设立1000亿欧元特别国防基金,并承诺将国防支出提高至GDP的2%以满足北约标准。^①这一战略转折为德国提升安全自主权奠定了基础。

2025年新政府上台后,不仅延续了“时代转折”的战略导向,而且采取了更加进取的态势。新政府强化法制建设、历史性承诺大幅扩充军备,并建立多种机制促进双边及多边军事合作。同时,政府表示坚定支持乌克兰,加大对乌武器和资金援助力度,并主导建立非正式军事协调机制以强化对乌军事支持,推动欧洲为结束战争做出贡献。值得关注的是,德国在北约积极谋求领导地位的同时,主张欧洲安全应继续依托北约等成熟的联盟体系,致力于确保其军事行动能力和良好装备水平,并大力推动北约与欧盟之间的协调合作,以巩固跨大西洋安全架构的韧性。这一系列举措标志着德国正逐步走出战后身份的束缚,系统性补齐防务安全短板,努力在欧洲安全架构中发挥更具建构性的作用。

(一) 进取型的安全防务政策

德国新政府的安全防务政策可概括为:植根防御理念,彰显进取态势。其核心理念在于,面对紧张的国际局势,德国“必须具备自我防卫能力——正是为了避免真正动用武力”。^②而所谓“进取态势”,则表现为在制度建设、财政保障、军备升级与军事外交等领域的全面发力。

第一,加强法律与制度建设。新政府将制度重构置于安全政策的优先地位,体现出以法治化、体系化方式提升防务能力的战略意图。2025年5月,国防部长皮斯托里乌斯(Boris Pistorius)在联邦议院表示,为应对安全挑战的急剧变化,德国必须建立与之匹配的治理架构。德国政府计划尽快出台一项“规划与采购加速法”,以优化装备采购程序,缩短审批周期,提升交付效率;同时,通过军事安全条款法扩大军事保安局权限,提升防范破坏活动、间谍行为、无人机等新型威胁的能力,并为德国在立陶宛常驻旅的安全部署提供法律保障。^③此外,默茨政府还着手修订冷战时期沿用至今的

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

^② CDU, CSU and SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” 5 May 2025, p. 2, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2025-2340970>.

^③ “Rede des Bundesministers der Verteidigung, Boris Pistorius, in der Aussprache zur Außen-, Europa- und Menschenrechtspolitik der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag am 14. Mai 2025 in Berlin,” Bulletin 34-5, 14 May 2025, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-des-bundesministers-der-verteidigung-boris-pistorius--2347904>.

“预防与保障法”,以适应当代战争形态与技术发展。上述制度建设不仅彰显德国应对地缘政治动荡的主动姿态,而且反映出其在塑造欧洲安全秩序中愈发强调制度先行、法治托底的国家治理逻辑。

第二,提升国防开支。如上文所述,“黑红联合”在组阁前即推动完成相关宪法修正,使得超过 GDP1% 的国防支出部分不再受“债务刹车”机制限制。这一制度调整表明,为应对全球安全格局的深刻变革,德国已经做好承担更大责任的准备,^①其提升国防支出的核心目标在于“增强威慑力”。^② 面对美国长期要求欧洲盟国在北约框架下增加军费开支的压力,尤其是 2025 年年初特朗普提出将成员国支出目标提高至 GDP 的 5%,^③德国外交部长瓦德富尔(Johann Wadephul)在 5 月举行的北约外长会议上表态称,德国将致力于大幅提升国防能力并努力达到这一新标准。^④ 然而,国防部长皮斯托里乌斯对此立场持谨慎态度。^⑤ 在《联合执政协议》中,“黑红联合”仅承诺在本届政府任期内显著提高国防支出,且预算安排应严格对标北约能力建设共识。^⑥ 德国国际与安全事务研究所(SWP)的报告指出,尽管德国未明确承诺“5%目标”,但“其财政承诺已足以向美国传递提高国防投入的政治信号”。^⑦

第三,增强军备能力。除加大财政投入外,默茨政府还计划以系统性手段加强联邦国防军的整体能力建设。其一,扩展国防工业基础。联邦政府正在就部分现有工厂转型为军工设施的可行性进行评估,以适应防务能力升级的需求。^⑧ 其二,建立长期装备投资机制。鉴于立法周期难以支撑跨年度军备采购项目,政府计划制定多年期防务能力投资计划,确保财政可持续性,以满足联邦国防军战备需求及北约义务。根据

① CDU, CSU and SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” p.54.

② Ibid., p.125.

③ Trevor Hunnicutt, “Trump Says He Is not Sure US Should Be Spending Anything on NATO,” Reuters, January 24, 2025, <https://www.reuters.com/world/us/trump-says-not-sure-us-should-be-spending-anything-nato-2025-01-23/>.

④ Sabine Siebold, Humeyra Pamuk and Tuvan Gumrukcu, “Berlin Backs Trump’s Demand to Hike NATO Spending Target to 5%,” Reuters, May 15, 2025, <https://www.reuters.com/world/berlin-backs-trumps-demand-hike-nato-spending-target-5-2025-05-15/>.

⑤ “Die Nato lobt, die SPD bremst,” *Spiegel*, 15 May 2025, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/johann-wadephul-will-hoehere-militaerausgaben-die-spd-bremst-a-cacd09f5-81d1-43de-96cc-653406e95f06>.

⑥ CDU, CSU and SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” p.130.

⑦ Laura von Daniels, “Antrittsbesuch im politischen Korsett: Bundeskanzler Merz trifft US-Präsident Trump,” SWP, 5 June 2025, <https://www.swp-berlin.org/publikation/bundeskanzler-merz-trifft-us-praesident-trump>.

⑧ CDU, CSU and SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” p.8.

《联合执政协议》,政府将在上任半年内出台“装备采购加速法”,以消除流程瓶颈、提升交付效率。^①其三,重构军备出口政策。德国将基于外交、经济及安全利益,重塑军备出口框架,转向更具统筹性的“战略型军备出口政策”,并承诺显著提升军事基础设施年度投资额,^②以支撑防务能力的系统性发展。其四,推进军队人员结构与服役制度改革。政府提出改革服役制度与职业发展路径,旨在通过优化军队内部机制、提高女性与具有移民背景官兵的比例,以及强化军人社会保障体系,全面提升联邦国防军的吸引力和战备水平。^③

第四,促进军事合作。默茨政府进取型的安全防务政策亦体现在积极开展军事合作方面。其一,深化德法制度化协作。默茨执政后首访巴黎,与法国总统马克龙共同宣布设立“德法防卫与安全理事会”,承诺“协同推进关键举措,全面提升欧洲安全防御体系能力”。^④该机制将协调援乌行动、整合国防规划与采购流程,并加速共同研制坦克、战斗机和远程导弹等核心装备。此外,双方还将建立联合防务创新机制,推动“面向未来战争”的技术创新与突破。其二,启动三国核威慑对话机制。默茨在巴黎表示将与法国、英国启动三国核威慑对话进程,这是对美国核保障的补充而非替代,旨在增强欧洲层面的集体威慑能力。此举随后被多家国际媒体解读为“讨论欧洲核共享机制”的政治信号。其三,深化德英战略与产业合作。默茨执政后,英德双边安全合作迈入制度化发展的新阶段。2024年10月,德国与英国签署《三一协议》(Trinity House Agreement),成为双方在军工、联演与战略对话机制上深化合作的重要基础。新政府上台后,德国明确表示将进一步巩固与英国的双边军事协作。2025年5月,双方防长会议确认启动“灯塔”(Lighthouse)重点项目,包括联合研发射程超2000公里的远程精确打击系统,以及德国采购英国通用支援桥(GSB)系统,以增强机动作战能力。^⑤这一系列举措不仅延续了两国的制度化合作路径,而且标志着默茨政府在欧洲安全事务中采取建设性进取的立场,将英德防务协作作为欧洲整体安全体系的重要支柱。其四,积极参与多边安全机制。除双边合作外,德国亦积极参与多边框架,以提升

^① CDU, CSU and SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” p.130.

^② Ibid., p.132.

^③ Ibid.

^④ “Merz: Mehr Kooperation mit Frankreich in Verteidigungspolitik,” BR24 Redaktion, 7 May 2025, <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/merz-mehr-kooperation-mit-frankreich-in-verteidigungspolitik>, UkeVeMKr.

^⑤ Ministry of Defence and The Rt Hon John Healey MP, “Joint Statement on UK-Germany Trinity House Agreement Progress—15 May 2025,” <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-on-uk-germany-trinity-house-agreement-progress-15-may-2025>.

战略灵活性与部署效率。作为“欧洲干预倡议”(EI2)的核心成员,德国与英国、挪威等非欧盟国家保持安全政策的协调,共同应对地区危机。此外,德国还参与北海安全合作机制,加强海底基础设施防护与情报互通。这体现了德国在后北约时代推动跨制度伙伴协作的战略意图。

德国推进“进取型”安全防务政策,既是对地缘安全变化的现实回应,也是重塑其国家战略定位的主动选择。在全球安全重心东移、跨大西洋关系重构的背景下,德国已不再满足于充当“负责任的跟随者”,也不再受限于“历史反思”和“克制文化”,而是寻求成为能够引导区域安全议程的制度性力量。这一转变亦有助于德国在特朗普政府眼中成为不容忽视的战略行为体,^①从而提升其在欧美关系乃至全球事务中的地位。此外,强化国防能力不仅旨在提升自身威慑力,更被视为对欧洲安全共同体的实质贡献。默茨政府在防务安全政策上的系统性转向,标志着德国正日益走向一个更具建构性与责任感的“正常国家”。

(二)增加对乌克兰援助力度

俄乌冲突爆发后,德国依托七国集团、北约及欧盟等多边框架,与盟友密切协调对乌政策。在此基础上,德国对乌克兰实施了包括资金支持、物资供应、难民接收、参与乌军培训以及提供防空系统、火炮、装甲车辆和反无人机装备在内的多种援助措施。德国认为这不仅是欧洲团结的象征,更是实质性责任的担当。^②《联合执政协议》明确表达了默茨政府坚决与乌克兰站在一起的立场。在新政府看来,支持乌克兰就是捍卫自由和基于规则的国际秩序。^③新政府表示将进一步加强对乌克兰的全方位支持,强调将“与伙伴国协同合作,实质性强化对乌的军事、民事与政治援助,并确保援助具备持续性与可靠性”。^④

第一,加大武器援助力度。默茨就任后即与国防部长皮斯托里乌斯达成一致,决定暂停对乌武器援助的定期通报机制,^⑤以增强军事部署的灵活性与战略模糊性。

① Susan Stewart, “Umgang mit dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine: Deutschland und Europa eine Rolle sichern,” in Laura von Daniels and Stefan Mair, eds., *Trumps Rückkehr und Europas außenpolitische Herausforderungen*, SWP-Studie 3, February 2025, p.18.

② “Rede des Bundesministers der Verteidigung, Boris Pistorius, in der Aussprache zur Außen-, Europa- und Menschenrechtspolitik der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag am 14. Mai 2025 in Berlin”.

③ CDU, CSU und SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” p.2.

④ Ibid., p.126.

⑤ dpa, “Ukraine unterstützt Merz’ neue Geheimhaltung,” *zdfheute*, 12 May 2025, <https://www.zdfheute.de/politik/ausland/merz-waffenlieferungen-geheimhaltung-ukraine-krieg-russland-100.html>.

2025年5月10日,默茨在基辅宣布,终止自2022年6月其公布的援助清单;^①两周后,他在欧洲论坛上进一步表示,德国及其盟友将不再对援乌武器设定射程限制,^②此举被视为对乌政策的重大突破。然而,这一“进取姿态”仍包含克制成分。2025年6月12日,皮斯托里乌斯明确排除向乌克兰直接交付“金牛座”远程巡航导弹的可能性,^③强调德国希望通过联合生产的方式支持乌方建立自主远程打击能力。^④实际上,这种合作模式并非首次提出。早在2024年,德国莱茵金属公司(Rheinmetall)便已在乌克兰推进多项联合生产与维修项目,包括与乌国防工业集团合建弹药厂和装备维修设施。^⑤联合生产模式不仅逐步增强了乌克兰的本土防务能力,而且标志着德乌防务合作进入“产业共建”新阶段。

第二,追加援助资金。截至2025年3月,德国对乌援助总额已超478亿欧元,涵盖军事、人道、能源、基础设施等领域。^⑥新政府上任后进一步扩大财政支持规模。2025年5月28日泽连斯基访德期间,德国承诺在原有预算基础上追加50亿欧元军事援助,用于提供弹药、陆战武器系统和单兵装备等。^⑦此后,国防部长皮斯托里乌斯于6月12日访问基辅期间宣布,将再提供19亿欧元专项资金,用于支持乌克兰自主军工能力建设,其中一部分将用于采购乌克兰本土制造的远程打击武器系统。^⑧这一系列的资金承诺使德国在对乌军事援助规模上持续位居欧美国家前列。

第三,主导建立非正式军事协调机制。2024年11月25日,德国、英国、法国、意

① dpa, “Merz: Keine Infos mehr zu Waffen für Ukraine,” *zdfheute*, 10 May 2025, <https://www.zdfheute.de/politik/ausland/bundeskanzler-friedrich-merz-stopp-waffenlieferungen-veroeffentlichung-ukraine-krieg-russland-100.html>.

② naw, “Keine Reichweitenbeschränkung mehr für Waffen für Kyjiw,” *Spiegel*, 27 May 2025, <https://www.spiegel.de/politik/friedrich-merz-kuendigt-aufhebung-der-beschraenkungen-fuer-waffenlieferungen-an-die-ukraine-an-a-9499b34d-35e5-468b-9c56-0afc96ba56e4>.

③ “Pistorius kündigt neue Kooperation mit Ukraine an,” *Tagesschau*, 12 June 2025, <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/pistorius-ukraine-militaerhilfe-100.html>.

④ “Pistorius: Waffen-Absage an Selenskyj—Taurus? ‘Antwort lautet Nein!’,” *Bild*, 12 June 2025, <https://www.bild.de/politik/ausland-und-internationales/pistorius-waffen-absage-an-selenskyj-taurus-antwort-lautet-nein-684af215c8dfaf1469192f00>.

⑤ Rheinmetall, “Joint Venture with Ukrainian Partner: Rheinmetall to Produce Artillery Ammunition in Ukraine,” 19 February 2024, <https://www.rheinmetall.com/en/media/news-watch/news/2024/02/2024-02-19-joint-venture-in-the-ukraine>; Elisabeth Gosselin-Malo, “Rheinmetall Opens Repair Facility for Combat Vehicles in Ukraine,” *Defense News*, 11 June 2024, <https://www.defensenews.com/global/europe/2024/06/11/rheinmetall-opens-repair-facility-for-combat-vehicles-in-ukraine/>.

⑥ Auswärtiges Amt, “Deutschland steht weiter fest an der Seite der Ukraine,” 30 April 2025, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/ukraine-node/ukraine-solidaritaet-2513956>.

⑦ “Bundesregierung sagt Ukraine Militärhilfe von fünf Milliarden Euro zu,” *Deutschlandfunk*, 28 May 2025, <https://www.deutschlandfunk.de/bundesregierung-sagt-ukraine-militaerhilfe-von-fuenf-milliarden-euro-zu-100.html>.

⑧ “Pistorius kündigt neue Kooperation mit Ukraine an”.

大利与波兰的国防部长首次举行五国防长会议,旨在强化对乌克兰的军事支持并推动欧洲防务合作。这一对话机制被英国国防大臣希利(John Healey)称为“欧洲五国机制”(European Five, E5),正逐步演变为推进欧洲政治与军事协调的重要非正式对话平台。2025 年 5 月 16 日,五国防长在罗马举行第二次会议,围绕继续支持乌克兰、增强欧洲国防工业能力,以及在与北约与欧盟协同下实现战略自主等议题展开磋商并达成共识。^① 尽管“E5”平台为非正式机制,但在推动跨国军事协调方面扮演着日益重要的角色。

(三) 谋求北约领导者角色

在坚持欧洲战略自主的同时,新一届德国政府高度重视北约对欧洲安全的保障作用。《联合执政协议》多次强调北约“对欧洲安全具有不可替代性”,^②并承诺德国将“履行在北约框架内的责任,致力于构建坚实的欧洲安全与防务政策体系”。^③ 为此,德国通过强化联邦国防军地位、推进机制协作等方式,积极谋求在北约中的领导地位,并着力推动北约与欧盟之间的协调合作,以稳固跨大西洋安全架构。

2025 年 5 月 9 日,默茨在布鲁塞尔同北约秘书长吕特(Mark Rutte)会谈时明确表示,德国将积极履行在北约框架内的集体防务责任,这一立场在 5 月 14 日发布的《首份政府声明》中再次得到确认。除了履行责任,默茨政府展现出“野心勃勃”的一面,表示德国“将在北约及欧盟框架内承担更多责任”,^④以进一步强化德国作为北约中枢纽角色的地位。^⑤ 为此,德国计划使联邦国防军成为北约防御体系的重要支柱,为盟国军队树立榜样。^⑥在扩军方面,国防部长皮斯托里乌斯称,德国将承担北约此次扩军计划中的大部分责任,并指出“我们承担着北约内部第二大能力建设任务”,^⑦此番表态展示出德国意图通过加强军力建设,提升其在联盟中的地位与作用。

除了承诺强化自身在北约的军事实力,德国还力促北约与欧盟之间的机制协调与战略合作,以构建更为稳固的跨大西洋安全架构。《联合执政协议》多次强调要加强

^① Italian Ministry of Defence, “In Rome, The ‘E5’ Format Defence Ministers’ Meeting,” 16 May 2025, <https://www.difesa.it/eng/primo-piano/e5-defence-ministers-meeting/70945.html>.

^② CDU, CSU and SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” p.130.

^③ Ibid., p.54.

^④ Ibid., p.6.

^⑤ Ibid., p.130.

^⑥ Ibid., p.125.

^⑦ Ansgar Haase, Carsten Hoffmann and Helena Dolderer, “Neue Nato-Pläne: Deutschland braucht 60.000 Soldaten mehr,” 5 June 2025, <https://www.nordbayern.de/politik/neue-nato-plane-deutschland-braucht-60-000-soldaten-mehr-1.14713207>.

欧盟和北约的合作,致力于推动建立欧洲防务联盟,从而强化北约框架内的欧洲支柱作用。^① 为此,德国支持以德法英三国为核心的“E3 模式”作为欧盟—北约协作的桥梁,并提议该模式可在必要时进行扩展,纳入非欧盟成员国。^② 然而,德国在推动上述政策时仍面临诸多挑战。一方面是联邦国防军军力不足。近期,北约已批准冷战以来规模最大的扩军计划,皮斯托里乌斯表示,这意味着联邦国防军需额外招募约 5—6 万名士兵。然而,截至 2024 年年底,德国现役军人仅为约 18.1 万人,距 20.3 万人的既定目标尚有差距。^③ 另一方面是如何有效协调欧盟与北约的合作。鉴于欧盟与北约的合作本质上是欧洲与美国的合作,德国能否成功扮演“调解人”“斡旋者”的角色,考验着默茨政府的外交智慧。

总体而言,默茨政府的北约政策展现出进取的姿态,标志着德国正从“被保护者”角色转向寻求成为制度塑造者与地缘战略主导者。通过承担更多的军费开支、扩大军力部署与深化机制协作,德国力图在欧洲安全事务中发挥更具建构性的作用。这一转变既是对国际安全格局变化的回应,也体现出德国在欧盟安全架构与对外关系中日益增强的建构性意愿。

六 国际角色的重启:多边秩序中的“嵌入式建构”

在国际政治经济格局深刻演变、欧洲安全环境日益复杂的背景下,德国正重新审视其外交战略与国家角色定位。外交部长瓦德富尔在联邦议院讲话中强调,政府将以德国与欧洲的利益为出发点,守护安全、自由与繁荣这些“不再理所当然”的价值。在具体战略层面,德国愿意在欧盟内部承担责任,扮演共识协调者的角色;作为在安全与未来议题上的担当者,通过改革欧盟决策机制推进对外政策的一致性。在跨大西洋关系上,将重新校准德美伙伴关系,协调欧美关系。在全球伙伴关系构建中,德国将与全球各大洲关键国家建立可靠的伙伴关系,秉持平等对话原则。^④ 这一外交姿态既延续了多边主义传统,并呈现出比以往更强的协调性与主动性,又显示出德国在“时代转

^① CDU, CSU und SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” p.138.

^② Ibid., p.125.

^③ Ansgar Haase, Carsten Hoffmann and Helena Dolderer, “Neue Nato-Pläne: Deutschland braucht 60.000 Soldaten mehr”.

^④ “Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Johann Wadephul, in der Aussprache zur Außen-, Europa- und Menschenrechtspolitik der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag am 14. Mai 2025 in Berlin”.

折”中引导区域议程、重塑国家角色的战略意图。

(一) 对欧政策再定位

近年来,欧盟内部权力格局经历深度重组。首先,疑欧主义与主权主义政党在多数成员国议会中崛起,极右翼势力影响力不断上升,欧洲议会出现跨右翼的政治多数结构,削弱了法德轴心的主导地位。其次,俄乌冲突推动了“东北集团”(north-eastern grouping)等新联盟的兴起,安全政策的地理重心东移,法德不再被视为唯一的议程推动者。最后,绿色转型、技术变革与经济脱钩正重塑产业政策格局,德国的传统优势地位面临挑战。^①从欧盟外部环境看,俄乌冲突对欧洲安全构成前所未有的挑战,特朗普政府的全球贸易战及其政策的不确定性推动“大西洋欧洲”向“自主欧洲”的加速转型。冲突的连带效应推升了中欧关系的地缘政治敏感性,对双边经贸科技合作产生负面影响。整体而言,欧盟正处于政治多极化、安全再定位与制度自我重塑的临界期。

在此背景下,德国的欧洲政策亟须重新定位。新一届联邦政府在其《联合执政协议》中明确指出,欧盟是自由、和平、安全与繁荣的制度保障。然而,这些价值在当前“地缘政治时代转折”的背景下面临多重挑战。因此,唯有一个强大而民主的欧盟,才能保障德国的未来。基于此,政府提出以积极的建构性主张(Gestaltungsanspruch)推动欧洲一体化,体现出其作为欧盟“行动支柱与方向引领者”的自我角色定位。^②

默茨政府在欧盟事务中展现出鲜明的“建构性力量”的特点,强调通过制度设计与议程塑造,积极引导欧洲未来的治理方向。与以往的风险规避不同,新政府更倾向于以主动参与和规范制定推动欧盟的战略重构与集体行动能力的提升。为校准欧洲政策,默茨政府采取了三大措施,即恢复行动能力、重拾伙伴信任以及明确战略目标与政策重点。默茨上任后迅速在欧洲范围内展开一系列外交行动:通过访法强化法德合作,推动欧洲战略自主;通过访问波兰和乌克兰重启“东欧连结”,塑造德国在欧洲事务中的主导形象;通过与欧盟机构领导人会晤,稳固德国在欧盟核心议题中的协调地位。默茨积极的外交姿态有利于加强德法友谊及高层互信、深化与东部邻国波兰的关系,旨在依托“魏玛三角”框架凝聚重要欧洲政策议题的共识,服务于欧盟的整体团结。与此同时,德国还探索通过“魏玛+”模式纳入更多伙伴国。^③默茨表示,欧盟内的

^① Raphael Bossong et al., “Turning the EU into a Life Insurance Policy: German European Policy in Times of Upheaval,” *SWP Comment*, 2025/C 24, 27 May 2025, <https://www.swp-berlin.org/publikation/turning-the-eu-into-a-life-insurance-policy>.

^② CDU, CSU and SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” pp.135–140.

^③ Ibid., p.135.

中小成员国也可以信赖德国、信赖德国新政府。^①此外,根据《联合执政协议》与《首份政府声明》,新政府致力于实施积极的欧洲政策,其战略目标是推进欧盟行动能力和战略自主,建设一个强大、民主、有凝聚力的欧洲,并通过改革维护和增强欧洲在全球的竞争力与影响力。为此,其欧洲政策聚焦于捍卫欧洲团结、增强竞争力、提升欧洲安全防御水平、改革财政框架、优化移民治理以及整治欧盟官僚主义。

默茨政府强调,欧洲必须发展全面战略自主,其关键在于掌控关键技术、确保能源安全、建设欧洲平台的数字主权体系、保护关键基础设施并提升抗风险能力,以增强德国的系统性竞争力。^②默茨将提升欧洲产业竞争力视为未来数年的核心任务,为此,德国力主欧盟优化自身制度框架,^③切实减轻行政负担、加快审批流程、遏制官僚主义蔓延。^④继在《联合执政协议》中提出废除《德国供应链企业尽责法》(LkSG)后,默茨履新访欧时明确呼吁欧盟废除《公司可持续性尽责指令》(CSDDD)。^⑤该法案于2024年获得通过,拟于2028年生效实施,旨在强制大型企业杜绝供应商使用童工及强迫劳动,加强对弱势群体权益的保护。然而,法案被认为给企业带来繁重的文件义务并损害竞争力。此外,默茨还呼吁简化欧盟行政,称“全面废除部分欧盟规章是合乎逻辑的下一步行动”。^⑥在移民问题上,他强调成员国必须加强协调,^⑦表示欧盟和德国均需要且欢迎移民进入劳动力市场,但反对非法移民。^⑧

在欧盟对外决策机制改革方面,德国提出以“特定多数”(qualifizierte Mehrheiten)取代现行的一致同意机制,旨在“实现更具一致性的对外政策”。^⑨这一技术性表述蕴

① Pressekonferenz von Bundeskanzler Merz und dem Präsidenten des Europäischen Rates Costa, “Deutschland wird und muss zeigen, dass es sich europäisch sehr stark engagiert,” 9 May 2025, <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/pk-merz-costa-2346102>.

② CDU, CSU und SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” p.137.

③ Bundesregierung, “Bundeskanzler Merz zum Antrittsbesuch bei den EU-Institutionen in Brüssel, Europäische Herausforderungen gemeinsam bestehen,” 9 May 2025, <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/merz-eu-antrittsbesuche-2346040>.

④ CDU, CSU und SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” p.136.

⑤ Ferdinand Knauf, “Kanzler Merz macht sich in Brüssel für deutsche Wirtschaftsinteressen stark,” *Cicero*, 9 May 2025, <https://www.cicero.de/innenpolitik/merz-eu-kommission-leyen-lieferkettengesetz>.

⑥ Ibid.

⑦ Bundesregierung, “Bundeskanzler Merz zum Antrittsbesuch bei den EU-Institutionen in Brüssel, Europäische Herausforderungen gemeinsam bestehen”.

⑧ Bundesregierung, “Pressekonferenz von Bundeskanzler Merz und der Präsidentin des Europäischen Parlaments Metsola, Gemeinsame Unterstützung für die Ukraine,” 9 May 2025, <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/gemeinsame-unterstuetzung-fuer-die-ukraine-2346560>.

⑨ “Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Johann Wadephul, in der Aussprache zur Außen-, Europa- und Menschenrechtspolitik der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag am 14. Mai 2025 in Berlin”.

含明确的政治意图。在德国看来,当前的决策机制常因少数成员国否决导致欧盟对外行动迟缓,难以在重大安全与外交议题上形成统一立场。“增强一致性”的本质在于削弱个别国家的阻挠能力,通过制度变革提升欧盟的战略自主与反应能力。因此,该提议不仅反映了德国对欧盟效率与团结的关注,而且折射出其作为“建构性力量”试图重塑制度架构、规避内部掣肘的现实考量。

(二)重新校准德美关系、协调欧美关系

默茨在接受采访时表示,“世界上没有第二种伙伴关系能如德美之间那般深厚。无论谁执政,这种纽带依旧牢固”。^① 德美关系的长期稳固与战后重建、安全依赖、制度性绑定以及战略利益等因素息息相关。然而,在全球经济竞争加剧、地缘政治冲突频发、欧洲安全格局持续动荡的背景下,作为欧盟最大经济体和核心国家,以及与美国保持最紧密关系的德国,正经历其在跨大西洋关系中的角色重塑。

随着美国对乌克兰援助意愿减弱、对欧洲安全保障热情下降,欧洲各国战略自主意识显著增强。2025 年 2 月胜选后,默茨曾严肃表示要推动欧洲实现对美国的“独立”。这一出自“坚定的大西洋主义者”的表态,曾引发外界对德美关系走向的关注。而随着形势的发展,面对特朗普政府在关税政策上的施压,作为工业大国和出口导向型经济体,德国承受的冲击远甚于其他欧盟成员国。出于对本国核心利益的考量,默茨于 5 月上任后迅速调整基调,转而强调跨大西洋关系的重要性。2025 年 7 月 27 日,欧盟和美国达成协议,将原定对欧征收的 30% 高额关税调整为 15%。^② 作为交换,欧盟承诺大规模的能源采购与投资。尽管此举暂时避免了贸易战升级,但协议内容被广泛认为对欧盟不利。若后续谈判破裂,欧盟已准备一系列报复性措施。在此背景下,德国汽车制造商仅能通过有限增加美国本地生产来缓解冲击。^③

在对美关系重心调整的同时,默茨政府整体外交风格也展现出较前任政府更为主动的姿态。相较于“交通灯”政府时期的“外交收缩”,默茨上台后积极重塑德国在欧洲事务中的角色,并明确传达稳固跨大西洋纽带、加强与美国协调的战略意图。与法国在跨大西洋关系中追求“以我为主”的决心不同,默茨政府在《联合执政协议》中多次重申对美关系的核心地位,称“与美国的关系仍具有极其重要的地位。跨大西洋伙

^① Anna Thewalt, “Deutsche Außenpolitik in Zeiten von Trump: Merz will Rolle als ‘führende Mittelmacht’,” *Tagesspiegel*, 23 January 2025, <https://www.tagesspiegel.de/politik/deutsche-aussenpolitik-in-zeiten-von-trump-merz-will-rolle-als-fuehrende-mittelmacht-13075057.html>.

^② Andrew Gray and Andrea Shalal, “US and EU Avert Trade War with 15% Tariff Deal,” *Reuters*, July 28, 2025, <https://www.reuters.com/business/us-eu-avert-trade-war-with-15-tariff-deal-2025-07-28/>.

^③ Economist Intelligence, *One-Click Report: Germany*, 20 June 2025, <https://viewpoint.eiu.com>.

伴关系是双方的成功典范,即便在新形势下也应继续推进”,并强调跨大西洋经济空间“为我们共同参与全球竞争提供了最佳条件”。^①这不仅彰显了新政府对大西洋主义传统的坚持,而且透露出其试图在美欧分歧日益加深的形势下扮演协调者的角色定位。无论是在对乌援助、经贸摩擦还是制度性协调方面,德国均积极发挥桥梁作用,维护跨大西洋关系的稳定。

在维护欧洲安全及应对俄乌冲突问题上,德国持续强调欧美协调立场的重要性。默茨在《首份政府声明》中指出,对乌援助是“欧洲人、美国人及其他盟友和伙伴在我们根本利益驱动下的共同努力”,^②但他也强调战争不能以“一场违背乌克兰意愿的强加和平来终结”,呼吁“西方不能被分裂”。^③为弥合美欧分歧,默茨政府采取了务实的协调手段。他与特朗普多次通话,争取后者对为期30天无条件停火倡议的支持。2025年5月,默茨首次以总理身份访问华盛顿,恰逢欧美在俄乌冲突问题上分歧加剧,因此,其访美核心议程之一即为探讨美德(欧)如何为停火做出贡献。德国学者称默茨的美国之行为为其“执政后首场重大外交考验”,需同时“稳定跨大西洋伙伴关系”与“坚守欧洲的核心利益”。^④访问期间,默茨以特朗普与德国的“血缘联系”破冰,避免公开批评特朗普的政策,而是强调美国的有利地位及其结束战争的能力,并重申跨大西洋关系与北约的战略意义。这反映出默茨政府对跨大西洋纽带的深度倚重,以及在变局中维护战略确定性的现实考量。

在经贸领域,默茨政府一方面将达成美欧自由贸易协定设为中期目标,另一方面在短期内主张“避免贸易冲突,推动大西洋两岸关税的双向削减”。^⑤这一务实立场不仅体现出避免关税战损害双方利益的现实关切,还延续了德国支持自由贸易、反对保护主义的一贯立场。面对特朗普威胁对欧盟加征高额关税的时限压力,德国提出参照“美英贸易协议模式”,即接受部分关税及在特定领域的让步,换取协议框架,为僵持的欧美关系提供缓冲空间。

从宏观视角看,德国在跨大西洋关系中的协调角色是其作为“建构性力量”稳定

① CDU, CSU und SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” p.127.

② “Regierungserklärung von Bundeskanzler Friedrich Merz zur neuen Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag am 14. Mai 2025 in Berlin,” Bulletin der Bundesregierung, No.34-3, 14 May 2025, p.5.

③ Ibid.

④ Laura von Daniels, “Antrittsbesuch im politischen Korsett: Bundeskanzler Merz trifft US-Präsident Trump”.

⑤ CDU, CSU und SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” p.9.

欧美关系的重要实践。在对乌援助、国际贸易及地区问题上,德国多次试图弥合欧洲内部与美方之间的分歧。新政府上台后,德美双方部长级密集互动,德国的协调者角色不仅反映在政策调和方面,更试图通过秩序设计影响议题设置与联盟运作逻辑。然而,德国的协调努力面临诸多制约因素。一方面,美国政局复杂多变、战略重心“内向化”,难以稳定回应欧洲诉求;另一方面,欧盟内部对美立场分歧显著,如法国强调战略自主、波兰倾向于全面依赖美方,德国居中协调的空间受到限制。此外,德国自身在防务能力、外交资源和对美影响力方面尚有短板,其协调更多体现为对现有秩序的维护与延续,而非全面性的主动建构。在此背景下,默茨政府展现出更强的制度导向与沟通意愿,尝试以规则与机制为杠杆提升自身在跨大西洋格局中的能动性。其实际建构能力虽需时间检验,但已释放出战略角色转型的积极信号。

(三)对华“去风险”与合作并行

相较于朔尔茨,默茨更重视提升德国的外交能动性与战略自主性。在地缘竞争加剧、全球格局深刻重塑的背景下,中德关系的重要性日益凸显。中国不仅是德国关键的经济伙伴,更是其在多边格局中寻求平衡与拓展战略空间的重要一极。

新政府《联合执政协议》中的对华政策呈现出防范与合作并行的双重特征。一方面,默茨政府明确以“去风险”原则为指导,系统审视中德经济关系中可能存在的结构性依赖与脆弱性,并通过专家委员会和年度报告将相关评估与干预路径制度化。协议中的安全与国防条款强化了对中国在地缘与制度层面所构成挑战的认知。德国政府拟加大对华研究及网络安全、军民融合等领域的投入,以提升国家安全学术支撑与政策响应能力。另一方面,协议承认中德在全球治理议题上的合作潜力,明确在“规则与互惠”基础上探索务实合作空间。此外,协议强调恪守一个中国原则,主张两岸政治分歧只能通过和平和相互协商的方式解决。^①

《首份政府声明》进一步阐述了对华政策的基本方向。声明称中国是应对全球挑战及经济领域的“重要合作伙伴”,并提出“战略性去风险”,旨在减少单方面依赖,同时敦促中国在乌克兰问题上发挥作用。^② 声明中提及的德国对华政策主要聚焦六个方向:第一,维持合作,视中国为重要伙伴。尽管面临挑战,但中国在应对全球性问题上与经济合作中仍是德国和欧盟不可或缺的合作对象。第二,以规则为导向,强调公平

^① CDU, CSU und SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” p.128.

^② “Regierungserklärung von Bundeskanzler Friedrich Merz zur neuen Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag am 14. Mai 2025 in Berlin”.

贸易与产业规则。德国将坚定维护既有产业与贸易政策规则,强调对等与透明的经济关系。第三,推进战略去风险,减少对华依赖。在不与中国“脱钩”的前提下,主动削弱对华单方面依赖,以增强自身韧性。第四,视中国为制度性对手。德国新政府认为中国在外交行为中逐渐展现出“制度性对手”的特征,双方在地缘政治关系上的张力进一步凸显。第五,向中国施压,促使其为乌克兰和平做出建设性贡献,并明确表达对紧密的中俄关系的担忧,要求中国在结束俄乌冲突中发挥积极作用。第六,实施区域嵌套战略,将对华政策纳入更广泛的印太战略布局,强调印太地区的稳定、安全与自由对德国与欧盟具有重要的战略意义。

由此可见,默茨政府的对华政策将在延续“去风险”基调的同时,因应经济复苏需求,在经贸领域采取更务实的合作策略。尽管2024年美国以2528亿欧元的贸易额取代中国成为德国最大的贸易伙伴,但中德全年贸易额仍维持在2463亿欧元的庞大规模。^①默茨虽一再强调将中国视为“制度性竞争对手”和“安全威胁”,主张减少对华经济依赖、推动供应链多元化、审查5G及基础设施等关键技术领域的中国投资,以避免重蹈对俄能源依赖的覆辙。然而,鉴于德国制造业特别是汽车和化工等能源密集型产业面临的困境,加之特朗普关税政策对德国经济的冲击,为快速扭转经济颓势,德国政府可能在政治考量与经济利益间寻求平衡。

此外,默茨政府内阁成员普遍主张在对华政策上设立“制度边界”,并强化欧盟层面的政策协调,推动欧盟在技术标准、人权议题、供应链安全等领域形成一致立场。这种多边机制协调、规则重塑和跨区域议程设置的努力,体现出德国的对华政策正逐步迈向一种“嵌入式建构”的路径:通过将中国纳入一个以欧洲为中心、以“规则”为基础的合作框架,在合作与制衡之间寻找战略空间。这不仅有助于德国维持其制度认同,也是其在全球秩序剧变的背景下,借助制度杠杆延伸国际影响力的实践尝试。未来,中德关系将一方面受制于地缘政治中的信任赤字,另一方面需要在经济利益与共同发展中寻求新的平衡,其复杂性折射出全球化时代大国关系的竞合特征。在“嵌入式建构”理念的指引下,德国对华政策正力图摆脱被动调适,转而以规范塑造和多边嵌套为手段,重塑自身在全球权力结构中的位置。

^① 《2024年美国超越中国成为德国最大贸易伙伴》,中华人民共和国商务部,https://hamburg.mofcom.gov.cn/jmxw/art/2025/art_dc8c3e0d2e9d49bd9fdac050bff9ef88.html。

七 总结与讨论:国家角色重塑与“嵌入式建构”路径

(一)德国国家角色的演进

第二次世界大战结束后,联邦德国选择了以德法和解为基础的欧洲一体化道路,与西欧各国建立并发展了极为紧密的关系。得益于国际援助与“社会主义市场经济”制度的确立,德国在 20 世纪 50 年代实现了“经济奇迹”。此后,伴随两德统一和欧盟扩大,特别是欧元的引入,德国实现了重新崛起,不仅成为欧洲经济的“火车头”,而且在欧盟外交与全球治理中扮演着关键角色。这一阶段的德国被学界视为“嵌入式崛起”的典范:德国实力在美欧同盟体系和欧盟制度结构中不断强化,通过遵循制度规则、深度参与多边治理并推动欧洲整合,实现了国家利益与国际责任的统一。这一模式在相当长的时期内既确保了德国国家利益的最大化,又有效缓解了外部世界对其崛起的潜在担忧,塑造了欧洲学界广泛讨论的“中间地带强国”。

然而,随着国际秩序加速重构、欧盟内部不确定性上升以及地缘政治风险持续发酵,德国“嵌入式崛起”的路径逐渐显现出内在张力。一方面,作为制度中的“受益者”,在全球多极竞争与体系碎片化的背景下,德国难以满足外界对其发挥更强主导力与制度塑造力的期待;另一方面,其固守的“克制文化”与“规则依附”原则,限制了其在安全政策、产业转型与外交战略等关键领域的行动能力与议程设置空间。德国由此陷入“嵌入式崛起”的两难困境:若在安全等敏感领域寻求突破,势必触及现有秩序边界,甚至引发主导国的警惕,从而面临“脱嵌”的风险;若继续依附既有制度框架,则在缺乏军事与战略资源支撑的情况下,难以形成实质性的建构影响力。在这一结构性矛盾下,德国国内反思之声渐起,质疑其对制度路径的高度依赖与战略主动性的缺失,呼吁国家在变化的国际环境中重新界定自身角色、增强在制度框架内的塑造能力。

(二)德国国家角色的反思

在大选前的一次采访中,默茨表示:“我希望带领德国,从一个沉睡的中等强国,走向一个领先的中等强国”。他强调,德国应当摆脱犹豫与克制,在欧洲重新发挥领导作用。^①这不仅是对德国既有国家角色的批判性反思,更传递出一个明确信号:德

^① Peter Rigaud, “Friedrich Merz könnte der große Profiteur des Ampel-Aus werden,” *Stern*, 9 November 2024, <https://www.stern.de/politik/deutschland/friedrich-merz-und-sein-kanzlerplan-fuer-die-cdu--trump--rente--jobs-35212552.html>.

国必须在变局时代中主动进行角色重塑。在其表述中,“领先的中等强国”并非静态的实力标签,而是指一个可通过战略调整和制度塑造不断演进的角色定位。这一理念不仅强调国家能力的提升,更反映了德国从规则接受者向规则建构者转型的战略意图。

学界对“中等强国”的界定包括两个维度:一是能力维度,即那些在经济、军事、外交资源上具备一定影响力,但不足以独立塑造全球秩序的国家;二是行为维度,指那些倾向于在多边框架中发挥调解者、规则维护者或制度倡议者作用的国家。^① 因此,若将“中等强国”视为经济、政治、军事、外交、文化等维度的综合体,德国长期以来在综合实力上虽无法与美国、中国等世界大国比肩,但凭借其强大的工业体系和出口实力,早已超越传统中等强国的经济范畴。然而,德国在军事自主性、外交主动性以及国际秩序建构上的短板,制约了其“中等强国”角色的进一步发展。

默茨指出,德国是“沉睡的中等强国”,意指其虽具备坚实的物质基础,却未能在关键地缘政治议题上展现出与之匹配的领导和塑造能力。首先,德国在安全和防务领域曾长期保持克制,未能回应欧洲周边安全环境的剧烈变化,国防开支曾长期低于北约标准,对外军售与军事部署态度极为审慎;其次,在朔尔茨时期,面对世界变局和俄乌冲突等挑战,德国与欧洲国家协调不足,难以在欧盟事务中提供持续的主导方案,常以“弃权”或沉默的方式规避决策;最后,在对美、对华等大国博弈中缺乏清晰定位,外交风格往往陷入谨慎保守的“非决策文化”。需要指出的是,更深层的挑战源自德国国内。近年来,德国经济增长乏力、工业竞争力下滑、社会贫困人口比例上升,民众对未来的不确定性感知日益增强,对社会失稳与政治失序的担忧进一步扩大。国内经济疲软与社会压力上升加速了政党格局的重塑进程,也间接削弱了德国在国际事务中的能动性。内外困境交织,使得德国的“沉睡”不仅体现为国家角色的懈怠,更折射出整体活力的钝化,结果是,德国成为国际秩序中的制度跟随者而非塑造者,更依赖既定规则而非主动调整规则。

(三)德国国家角色的重塑路径

默茨执政以来,围绕“从沉睡走向领先”的战略目标,德国在经济、财政、防务与外交等领域同步推进结构性改革,旨在重塑国家活力并重构其国际角色。在经济政策上,新政府强调减税、放松监管与强化产业政策,以恢复德国作为工业强国的核心竞争

^① 转引自戴维来:《中等强国集团化的理论研究——发展趋势与中国应对》,载《太平洋学报》,2015年第2期,第31-33页。

力;在财政政策上,突破长期紧缩原则,实施以投资驱动为核心的财政策略,推动对基础设施、数字化与防务的战略性投资;在全球防务领域,新政府延续并升级了“时代转折”议程,加快军备采购与能力建设,提升履行北约义务的可信度及联盟内部的影响力。通过继续坚定支持北约与对乌援助,确立其作为“负责任大国”的地位,更新援助模式,将执行义务转化为议程引导能力。此外,推动设立“魏玛三角+”等非正式平台,加强与法国、波兰、英国等国的协调,试图通过机制创新形成新的协商与行动架构,实现制度内的权力重构。

作为欧盟制度的核心维护者,德国在财政、法治与市场规则等议题上展现出对稳定性原则的深度认同。面对共同债务、绿色转型、数字主权等新议题,德国在执行过程中引领改革方向,实现“执行即设定”的逻辑。同时,通过推动机制改革与非正式协调平台,提升其在多边结构中的议题主导力。在援乌、防务与经贸政策等领域,德国以资源投入换取制度塑造权,展示了顺应规则、引导共识的“嵌入式建构”路径。

在处理大国关系上,默茨政府的外交政策也展现出嵌入与建构相结合的特点。一方面,德国致力于欧美关系的重构,在坚守北约与跨大西洋合作框架、强调“价值伙伴”立场、巩固与美制度性联结并提升自身可信度的基础上,通过参与细节协商,将公平竞争、供应链安全等诉求纳入跨大西洋议程。其目标并非挑战美国的主导地位,而是联合欧洲伙伴构建共识阵线,推动欧盟在对华政策、技术规范与对俄战略等关键议题上与美协调。此外,德国在军费、援乌与技术标准等领域增加投入,塑造“制度内负责任大国”形象,争取制度建构权与否决权。另一方面,在对华政策中,德国日益体现“嵌入式建构”路径,即在维护合作的同时,以制度边界和规则塑造引导双方关系走向。新政府在欧盟层面强化对华协调,聚焦技术标准、人权、供应链安全等领域,意在通过多边机制和议程设定,将中德关系纳入以规则为基础、以欧洲为中心的合作框架。这种路径既保持制度认同,又延伸国际影响力,力图在全球秩序重塑中以规范引导代替被动调适,实现合作与制衡的战略平衡。

这些举措和努力构成德国“嵌入式建构”路径的关键支点,即在延续制度参与的基础上,更主动地通过资源调配与制度塑形,在既有体系中拓展主导空间。其核心意图是使德国在世界秩序重组的关键阶段,从适应者转变为方向设定者,成为真正意义上的“领先的中等强国”。

然而,要真正迈向“领先”目标,德国还需克服长期战略惯性,重塑其国家利益观与安全文化,为角色转型提供更坚实的内在支撑。一方面,德国正试图摆脱和平主义

和军事克制的惯性。在政策话语中,政府不再回避冲突、讳言力量。默茨在多次讲话中强调,没有力量保障的和平将只是幻想。这一思路体现在对乌政策中,如远程火炮、防空系统和训练援助,以及推动欧盟层面的军备合作与制度化援助,标志着安全文化的“现实主义转型”。另一方面,德国为“国家利益”重新正名。长期以来,“国家利益”在德国政治中几乎是禁语,常被“欧洲共同利益”或“全球责任”所取代。在当前结构性竞争与秩序碎片化背景下,默茨政府明确将“国家核心利益”重新纳入外交、安全与经贸等政策的考量。这一变化并非主权主义的回潮,而是对外部风险与内部压力的现实主义回应,是德国在“嵌入式建构”路径中寻求战略主张与制度主动权的内在要求。

(四)“嵌入式建构”的现实张力

在多重危机叠加与国际秩序重构的背景下,德国正尝试通过结构性改革重塑国家角色,并将其嵌入全球与欧洲治理架构之中。这一改革既是对国内困境的回应,也是向外部世界展现其制度建构能力的尝试。无论是强化经济基础、重塑财政规则,还是推进防务自主与多边参与,其最终目标都是在嵌入既有制度的前提下,提升德国的建构能力与战略能动性。然而,改革前景并非线性可期,其效果取决于制度设计的可持续性、政策间的协调性以及外部环境的动态变化。德国若能成功恢复经济活力、提升安全能力,并将成果外溢至欧盟与多边机制,那么“嵌入式建构”路径将为重塑国家角色提供坚实支撑。但倘若改革受阻,不仅会加剧内部的政治撕裂,而且可能动摇德国在欧盟中的权威基础。因此,探讨德国角色重塑进程中的潜力与制约因素,对于研判“嵌入式建构”能否从理念转化为实践至关重要。

第一,政治稳定性与执行力构成关键变量。德国制度转型的有效性,首先取决于执政联盟内部的凝聚力及改革共识的稳定性。当前,“黑红联合”政府虽在多个议题上展现出较强的推动力,但其内部在财政约束、绿色转型与对外战略上仍存在分歧。尤其是当改革涉及宪法性财政原则、国防开支扩张或对外政策调整时,政治阻力与社会争议随之上升。若改革缺乏长期制度安排的保障,或因政治决策周期而中断,其“嵌入式建构”路径将面临制度惯性与执行不利的挑战。第二,制度与能力上的结构性短板制约德国发挥建构性作用。德国在财政空间、军事实力、战略规划与外交资源方面的结构性缺陷,削弱了其作为“制度建构者”角色的有效性。当前,德国防务仍高度依赖北约和美国的安全保护,其在欧洲外交中的协调能力亦有待加强。在全球南方等多边平台上,德国的影响力相较中美更为有限。因此,即便德国具备建构意愿,若缺

乏匹配的能力资源与外部支持,其制度倡议往往难以获得足够回应,从而陷入意愿充足而能力不足的困境。第三,外部环境的不确定性加剧“嵌入”的复杂程度。德国对外塑造力的实现不仅取决于自身能力,还受外部制度空间的开放性与合作性的影响。在美中竞争加剧、多边规则碎片化、欧盟内部政治异质性增加的背景下,德国若缺乏灵活调适能力,其嵌入行动将面临制度排斥或议程边缘化的风险。尤其在欧盟层面,德国的协调意图曾因面临类似困境而受阻,难以转化为实质性的制度进展。

在当前全球秩序动荡和欧洲内部不确定性加剧的背景下,德国国家角色的重塑显得尤为重要。在“特朗普希望推翻旧秩序,却没有描绘新蓝图”^①的关键时刻,谁能有效构建符合自身利益的秩序,谁就能引领国家的未来。作为一个欧洲大国,德国既不具备统治全球的能力,又无法仅仅扮演顺从者的角色。在这样的形势下,保持“嵌入式”状态并积极发挥建构性作用,显然是德国应对当前挑战的合理路径。随着全球安全威胁加剧和欧洲内部困局加深,德国已不再单纯面临是否参与全球事务的选择,而是必须在逆境中找到自身定位与担当。正如外交部长瓦德富尔所引用的谚语那样:“逆风塑造性格”(Gegenwindformt den Charakter)。^② 这些困境和挑战正是推动德国从谨慎的秩序维护者转变为制度塑造者的动力源泉。通过积极参与全球治理与塑造欧洲安全格局,德国不仅尝试在“嵌入式崛起”的道路上寻求突破,更希望在世界舞台上展现新的建构性力量。

(作者简介:杨解朴,中国社会科学院欧洲研究所研究员,中国社会科学院中德合作研究中心主任;责任编辑:齐天骄)

^① 黄静:《特朗普 2.0 下的中美欧三角关系》,载《国际战略研究简报》,第 173 期,2025 年 6 月 2 日,北京大学国际战略研究院。

^② “Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Johann Wadephul, in der Aussprache zur Außen-, Europa- und Menschenrechtspolitik der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag am 14. Mai 2025 in Berlin”.