

德国在中欧关系中的角色^{*}

郑春荣

内容提要:在危机背景下,随着德国在欧盟内地位的不断提升、中国对欧战略的调整,以及中德两国合作的日益紧密,德国在中欧关系中凸显出了某种领导角色。本文在分析德国在中欧关系中的角色变化及其原因的基础上,结合案例并运用领导力的三种维度阐释了德国在中欧关系中发挥领导角色的方式及其局限性,并指出西方质疑德国利用其在中欧关系中的角色而牺牲西方的共同战略利益以及德国对此的反应。文章最后提出了中国应对德国在中欧关系中角色变化的若干建议。

关键词:德国 中德关系 “特殊关系” 中欧关系 领导力

中欧关系至少包含两个层面的关系:一是中国与欧盟之间的关系,二是中国与欧盟各成员国之间的双边关系。这两个层面的关系始终处于互动之中。对于中德关系在中欧关系中的角色,中德两国2014年3月在柏林发表的联合声明中表示:“中德全方位战略伙伴关系是中欧全面战略伙伴关系的重要组成部分,两者相互促进”。^①

尽管中德双方对两个层面的关系的官方定位很明确,但事实上在金融与经济危机以及其后爆发的欧债危机背景下,随着德国在欧盟内地位的不断提升、中国对欧战略的调整,以及中德两国合作的日益紧密,西方学界对德国在中欧关系中的角色^②表示出担心,甚至提出了质疑。在中德两国2011年6月举行首轮政府磋商前夕,欧洲智库欧洲对外关系委员会(ECFR)的学者率先抛出了中德之间正在形成某种“特殊关系”

^{*} 本文为国家社科基金一般项目“德国外交政策新动向及我国对策研究”(项目编号:14BG009)和上海市哲学社会科学规划课题“当前中德关系及其对中欧关系的影响研究”(课题批准号:2013BGJ004)的相关成果。感谢《欧洲研究》匿名评阅人的宝贵意见,文责自负。

^① “中德关于建立两国全方位战略伙伴关系联合声明”,中国新闻网,2014年3月29日,<http://www.chinanews.com/gn/2014/03-29/6007673.shtml>,2015年4月22日访问。

^② 对于欧盟成员国在中欧关系中角色的分析,可参见 John Fox and François Godement, “A Power Audit of EU-China Relations”, *ECFR Policy Report*, 2009; François Godement, Jonas Parello-Plesner and Alice Richard, “The Scramble for Europe”, *ECFR Policy Brief*, No. 37, July 2011; 另可参见陈志敏、彭重周:“比较欧盟成员国与中国的关系发展:一项初步的尝试”,《欧洲研究》2013年第2期,第16-35页。

的论调。^①对此,国内外也有学者提出“通往布鲁塞尔之路(必须)经过柏林”^②的说法与之相呼应。但也有学者明确指出,中德“特殊关系”的说法“既不符合客观实际,也难有可能,且有负面作用”。^③除此之外,针对近年来中德务实合作日益深化的现实,有学者表示,中德关系和中法关系均是中欧关系的领跑者,^④还有学者认为,德国对华政策在欧洲处于领先地位。^⑤

鉴于以上不同观点,有必要深入讨论的是中德关系或者说德国在中欧关系中是否以及扮演着怎样的领导角色?中国又该如何应对?为了对此作出判断,需要解析德国的领导力(leadership)。学术界对于领导力有各种分类,其中格鲁布(Michael Grubb)和古普塔(Joyeeta Gupta)把领导力分为结构型、工具型和方向型三种:将基于政治与经济实力、运用“胡萝卜和大棒”等刺激手段施展的领导力称为“结构型领导力”(structural leadership);把运用外交技巧建立“获胜联盟”的领导力称作“工具型领导力”(instrumental leadership);运用理念或本国示范,影响和改变其他国家的感受以达到所期望的目标的能力是谓“方向型领导力”(directional leadership)。^⑥这些不同的领导力虽然有着显著区别,但德国若要真正发挥影响力,需要拥有上述三种领导力。

本文将首先阐述德国在中欧关系中的角色及其变化,其后分析德国角色凸显的原因;在此基础上结合案例分析德国在中欧关系中的领导力是如何施展的,并论述西方对德国领导角色的质疑以及德国的反应;最后,本文尝试就中国如何应对德国在中欧关系中的角色提出若干建议。

^① Hans Kundnani and Jonas Parello-Plesner, “China and Germany: Why the Emerging Special Relationship Matters for Europe”, *ECFR Policy Brief*, No. 55, May 2012. 事实上,中德“特殊关系”这一概念也曾被德国政府官员借用。在默克尔2012年8月访华前的记者会上,德国政府官员就曾称中德关系是一种“特殊关系”,参见“中德‘特殊关系’引热议”,《环球时报》2012年8月31日, http://news.xinhuanet.com/world/2012-08/31/c_123656392_2.htm, last accessed on 22 April 2015.

^② Nele Noesselt, “Strategiewechsel in der chinesischen Europapolitik: Umweg über Deutschland?”, *GIGA Focus*, No.6, 2011; 王义桅:“通往布鲁塞尔之路经过柏林”,《环球时报》2012年9月1日, <http://opinion.huanqiu.com/1152/2012-09/3089829.html>, 2015年4月22日访问。

^③ 梅兆荣:“关于德国和中德关系值得商榷和应当正确看待的五个问题”,《世界发展研究报告系列》2014年第3期。

^④ 周弘:“盘点中欧战略伙伴关系(2003-2013)”,周弘主编:《中欧关系研究报告(2014):盘点战略伙伴关系十年》,北京:社会科学文献出版社2014年版,第14-15页。

^⑤ Sebastian Heilmann, “Deutsche Chinapolitik in Europa führend”, *Review* 2014, <http://www.review2014.de/>, last accessed on 22 April 2015.

^⑥ 两位作者是在分析欧盟在全球气候变化议题上的领导力时这样分类的,本文借用了该分类法。See Michael Grubb and Joyeeta Gupta, “Leadership: Theory and Methodology”, in Joyeeta Gupta and Michael Grubb eds., *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000, p. 23.

一 德国在中欧关系中的角色及其变化

相对于法、英等欧洲大国,德国与中国建交相对较晚。继1972年10月11日中德正式建交后,中国与欧盟的前身即欧洲共同体也于1975年建立了官方关系。自建交以来,中德关系虽然经历过曲折与摩擦,但总体呈现出平稳发展的态势。从20世纪90年代初期开始,德国即在欧盟对华政策的制定和实施上扮演着重要角色。例如,科尔政府于1993年在欧盟国家中率先制定了亚洲战略,其中包含的对华政策三原则^①也对其后不久欧盟通过的新亚洲战略和对华长期政策产生了重要影响。^②不过,在中国与欧盟各成员国之间的关系方面,中法战略伙伴关系在相当长的时间里占据特殊地位,在经历了中法关系的“去特殊化”之后,^③中国与欧盟之间的关系又成为主旋律。^④在此期间,中德双方虽然在继续扩大和深化合作伙伴关系,但中德关系并未引起人们过多的关注。

2007年9月,默克尔总理上台后,在对华政策上一改前任政府的务实外交,推行“价值观外交”。默克尔在总理府会见达赖,导致中德双边关系跌入1996年以来的最低谷。2008年10月,随着默克尔访华,中德关系相较于中欧关系率先走出低谷,并获得了加速发展。^⑤自此之后,德国在中欧关系中的角色,从作为欧盟的一个大国在中欧关系中扮演重要角色转变为某种领导角色。正如本文引言所述,至少中外学者们或多或少持有这样的看法。而且,在官方表态中,对德国在中欧关系中角色的认知也趋向于更为积极。中国外交部长王毅谈习近平主席2014年4月访欧时就曾表示:“法国、德国是欧盟的领头羊,也是对华关系引领者”。^⑥

^① 这三项原则是:(1)避免公开指责中国的人权问题;(2)通过经济发展促进中国的政治变革;(3)奉行一个中国的政策。参见 Deutscher Bundestag, *Unterrichtung durch die Bundesregierung—Asienkonzept der Bundesregierung*, Drucksache 12/6151, 25.10.1993。施罗德执政时期,德国外交部于2002年提出了“新亚洲战略”,除强调经贸合作外,突出了德国与中国及亚洲其他国家在政治与安全领域进行合作的重要性,参见 Auswärtiges Amt, *Aufgaben der deutschen Außenpolitik: Ostasien*, Berlin, 05.2002。

^② 刘丽荣:“德国对华政策的特殊性及其对欧盟对华政策的影响”,《德国研究》2013年第3期,第45-57页。

^③ 张骥:“去特殊化的中法战略伙伴关系”,《世界经济与政治》2013年第12期,第98-117页。

^④ 关于中欧关系过去10年多的发展状况,参见周弘主编:《中欧关系研究报告(2014):盘点战略伙伴关系十年》。

^⑤ 关于中德关系的概览,参见顾俊礼主编、杨解朴副主编:《中德建交40周年:回顾与展望》,北京:社会科学文献出版社2012年版;杨解朴:“中德关系:中欧关系的领跑者”,周弘主编:《中欧关系研究报告(2014):盘点战略伙伴关系十年》,第159-188页。

^⑥ “铺设友谊,理解、合作的桥梁 外交部长王毅谈习近平主席出席荷兰核安全峰会并访问欧洲四国和联合国教科文组织总部、欧盟总部”,新华网,2014年4月2日, http://news.xinhuanet.com/world/2014-04/02/c_1110067100.htm, 2015年4月22日访问。

在中欧关系的实践中,德国的领导角色日益凸显出来,“欧洲外交政策打分表”也显示了这一点。欧洲对外关系委员会从 2011 年起发布“欧洲外交政策打分表”,迄今已发布了 5 份。^① 打分表除了评价欧盟机构的表现,从 2012 年起也开始评价欧盟各成员国与其他国家和地区的双边外交,其中包括欧盟各成员国在涉华议题领域里所扮演的角色分类,即按具体政策领域把成员国分为领导者(leader)、逃避者(slacker)和支持者(supporter)。其中,领导者和逃避者代表该成员国在欧盟外交中扮演着特别积极或特别消极的角色,而支持者则意味着表现并不突出。

2012 年的打分表在涉华议题上选择了四个项目将成员国分类,分别是中欧对话机制、中国和欧洲公共采购市场准入上的互惠性、与中国在“阿拉伯之春”事件上的关系以及与中国在气候变迁议题上的关系。其中,在气候变迁议题项目上,德国与法国等另外七个欧盟国家被列为领导者,这主要是指在德班气候大会上,欧盟重夺谈判主导权,成功促使中国和其他排放大国接受在 2020 年前签订一项有法律约束力的协议的安排。2013 年的打分表选择的四个项目是加强欧洲与中国的战略对话、增加对中国在欧投资的审查、在反倾销议题(如光伏产品)上采取更强硬立场以及促进中国的人权。德国在促进中国人权的项目上与捷克、瑞典一起被列为领导者,这主要是因为它在与中国的双边对话中,在人权问题上提高了嗓门。值得注意的是,在反倾销议题上,德国和英国被列为逃避者,德国之所以上榜是因为德国反对欧盟对中国的光伏产品征收惩罚性关税。2014 年的打分表选择了五个涉华项目,分别是利用高级别联系机制以强化欧洲对华战略方案、双边对话中的亚洲安全议题、与中国的贸易争端(支持欧盟展开反倾销调查的强硬立场)、支持欧盟在光伏案上的强硬立场以及支持欧盟在“西藏、法治和人权问题”上的立场。出于以上相同的原因,英国和德国分别被列为“支持欧盟展开反倾销调查的强硬立场”和“支持欧盟在光伏案上的强硬立场”项目上的逃避者。2015 年的打分表把“亚洲和中国”列在一起,其中进行国别分类的栏目有:协调欧盟对中国的立场、增强在印度的投资以及与印度的关系、着重指出违反人权情况或就此采取行动、就海洋冲突与亚洲国家协作以及形成对中国投资行动的欧盟共同立场。其中,德国在协调欧盟对中国的立场上,和芬兰、波兰共同扮演领导者角色。^②

但是,欧洲对外关系委员会的打分表对成员国的角色只是选择了个别议题领域进

^① ECFR, “European Foreign Policy Scorecard”, <http://www.ecfr.eu/scorecard/>, last accessed on 22 April 2015.

^② 德国在“欧洲外交政策打分表”上的总体评分持续上升,2015 年,在所有 52 项议题中,德国在 17 项上被列为领导者,且没有在任何项目上被列为逃避者;其他获评领导者项目最多的国家依次为:瑞典(11 项)、英国(11 项)和法国(8 项)。

行分类,并不全面。而且,它有着鲜明的主观倾向性,例如把德国在中欧光伏争端中反对征收惩罚性关税的立场视为逃避责任,而德国的立场在中方看来恰恰是解决贸易冲突的建设性立场。尽管欧洲外交政策打分表有着诸多说服力上的局限性,但它至少表明:一方面德国在中欧关系的一些议题领域担当着领导角色,但另一方面,德国并非在所有议题领域都是领导者。欧洲对外关系委员会的打分表还表明,在担任领导者的领域里,德国也并非唯一的领导者,而是和其他欧盟伙伴共享领导权。值得一提的是,在迄今所有涉及项目的成员国分类上,被赋予领导角色最多的是法国和德国。结合上述分析,我们至少可以认为,德国在中欧关系中扮演着有限领导的角色;如果这种有限领导是德国主动为之,那么也可以认为,德国是有选择地发挥领导力。韩博天(Sebastian Heilmann)也认为,德国在中欧关系中的领导角色并未覆盖所有议题领域,这是适盘外交(Niche Diplomacy)^①的体现。“适盘外交”旨在确定双边关系中规模尚小、但有扩建能力的行动空间,其优势在于能避免实质上不同的行动领域之间的相互关联,例如经济关系不会因价值标准上的分歧而受到拖累,由此可提高德国对华政策的灵活性和调适能力。^②

二 德国在中欧关系中角色变化的原因

德国在中欧关系中的领导角色的凸显既有内部因素,如德国在欧盟内地位的提升及其外交政策的调整,也有中国将外交重点从欧盟层面转到成员国层面等外部因素;但金融与经济危机以及其后的欧债危机无疑可以被视为“时机之窗”,它成为中德加强合作的催化剂,而双方合作的扩大和深入又反过来使德国在中欧关系中的角色进一步凸显。

(一) 德国在欧盟内地位的提升及其外交政策的调整

一方面,在危机背景下,德国经济的发展在欧盟内“一枝独秀”。德国不仅在欧盟内的经济实力日益突出,而且成为欧盟内应对欧债危机的领导力量。随着法国经济的衰弱,原先的法德轴心也朝着德法轴心乃至德国单独领导的方向发展。

不过,德国一直遭到诟病的是,它无法或者更确切地说不愿意将其经济实力转化

^① Andrew F. Cooper ed., *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*, London: Macmillan, 1997.

^② Sebastian Heilmann, “Lob der Nischenpolitik. Deutschland spielt in Europas China-Politik heute die Rolle des Impulsgebers”, *Internationale Politik*, November/Dezember 2014; See also Sebastian Heilmann, “Niche Diplomacy at Work: Germany’s Catalytic Role in European-Chinese Relations”, *Strategy Essay China Monitor*, No. 21, 28 November 2014.

为政治领导力。究其原因,是因为德国基于其历史经验的“逃避领导的条件反射”(leadership avoidance reflex)。^①

但是,在2013年底新一届大联合政府上台后,情况有所改变。新政府表现出意欲推行积极有为外交政策的新动向,^②逐渐显现出“结构型领导力”。在2014年1月底第50届慕尼黑安全会议上,德国总统高克、外交部长施泰因迈尔和国防部长冯德莱恩之间相互配合的“三重奏”,呼唤德国发挥领导力。^③一年后的第51届慕尼黑安全会议上,德国国防部长冯德莱恩在演讲中直言不讳地宣称,德国已经做好了担任领导角色的准备。为此,她还提出了“从中心领导”(Leadership from the Centre)的概念。按照她的界定,这是指把某个行为体的最佳资源与能力投入到联盟或伙伴关系中,而德国比其他任何成员国都更适合担当此角色。^④值得注意的是,德国外交部长施泰因迈尔在美国华盛顿战略与国际研究中心的一次演讲中也表示,德国致力于成为欧洲的“首席推进官”(Chief Facilitating Officer),意欲作为“负责任的捐客”锻造统一的欧洲立场。^⑤由此可见,德国已经越来越敢于承担起欧盟内的领导角色,这对德国在中欧关系中发挥更积极的角色产生了直接影响。

另一方面,危机以来,德国也在加强与中国等新兴大国的合作,这是欧盟内部的普遍现象。尽管2009年12月生效的《里斯本条约》旨在使欧盟的对外行动更具一致性,但在现实中却出现欧盟外交政策“再国家化”的现象。所谓“再国家化”,是指欧盟各成员国、尤其是欧盟内的大国出于本国利益重又选择“自行其是”,而不是谋求达成欧盟的共同立场。2011年3月,德国就联合国安理会有关在利比亚上空设立禁飞区的决议投弃权票,不与其西方盟友保持共同立场,就是一个显著的例子。^⑥

与欧盟外交“再国家化”相伴而生的“外溢效应”是,欧盟各成员国为了应对债务危机,更加重视与新兴大国发展关系,对其推行的政策也更为务实,往往把追求经贸利益作为当前政策的主要目标。^⑦德国也相应展现出自己的“方向型领导力”。例如,德

^① Williams E. Paterson, “Germany and Europe”, in Stephen Padgett, Williams E. Paterson and Gordon Smith eds., *Development in German Politics 3*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, 2003, p. 211.

^② 郑春荣:“德国外交政策的新动向”,《欧洲研究》2014年第2期,第1-14页。

^③ 相关演讲报告参见 <https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/msc-2014/speeches/>, <http://www.ecfr.eu/scorecard/>, 2015年4月22日访问。

^④ Speech by the Federal Minister of Defence, Dr. Ursula von der Leyen at the 51st Munich Security Conference Munich, February 6, 2015.

^⑤ Frank-Walter Steinmeier, “Maintaining Transatlantic Unity in a Complex World”, Speech at the Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, D.C., 12 March 2015, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2015/150312-BM_CSIS.html, last accessed on 22 April 2015.

^⑥ 郑春荣:“利比亚危机以来德国安全政策的新动向”,《德国研究》2013年第2期,第4-14页。

^⑦ 欧洲所课题组:“主权债务危机对欧盟外交的影响”,《现代国际关系》2012年第5期,第15-21页。

国在 2010 年与中国建立了战略伙伴关系和政府磋商机制。^①在此期间,德国先后发表了多份与全球新兴地区和大国发展关系的文件,特别是在 2012 年出台了题为《塑造全球化,建立伙伴关系、分担责任》的文件。在文件中,德国政府表示要作为平等伙伴,与“新的建构力量”(包括中国、印度、巴西、墨西哥和南非等)加强合作。^②由于这份文件的意识形态色彩淡化,招致德国国内反对党的批评,它们指责这份文件“过于以经济标准为导向”,更多的是一份“对外经济计划”。^③

(二) 中国对欧战略的调整

2003 年,中国和欧盟建立全面战略伙伴关系,中欧关系进入“蜜月期”。但自 2005 年起,欧盟出于对中国相对实力地位增长的担忧,对华政策趋于强硬,中欧关系遂进入“调整期”。与前一阶段相比,欧盟更加强调中国应承担的“责任”,以及中欧关系中的竞争性。^④与此同时,在危机背景下,欧盟变相地推行贸易保护主义,更加强调与新兴国家之间的利益交换。例如,在对华关系中,2010 年 9 月的欧洲理事会特别会议明确把加强商品和服务业的市场准入和改善投资条件、保护知识产权、开放政府采购市场、严格控制出口补贴等列为欧盟的战略利益。^⑤

中方对中欧关系曾有着很高的期待,但中欧之间多年来悬而未决的许多问题,诸如中国的市场经济地位和欧盟对华军售解禁等,都未能得到解决,使其对在欧盟层面推动双边关系产生失望情绪。鉴于欧盟在对外行动方面不是一个统一的行为体,而且,欧方在利用欧盟与成员国这两个层面与中国打交道,因此,中国需要适应欧盟的多层博弈体系。换言之,欧盟对华政策“碎片化”的起因并不在于中国的战略意图,而是欧盟各国基于利益分歧在对华政策上相互竞争造成的。^⑥此外,自金融与经济危机以及其后的欧债危机爆发以来,欧盟机构的影响力有所削弱,欧盟内主要大国、尤其是德国的地位凸显,更是助推了中国对欧战略重心从欧盟层面向成员国层面的调整。^⑦

^① 迄今,中国仅与德国建立了这一机制;对于德国而言,除中国外,它也仅与法国、意大利、西班牙、波兰、俄罗斯、以色列和印度等少数国家建立了这一机制。

^② Bundesregierung, *Globalisierung gestalten—Partnerschaften ausbauen—Verantwortung teilen*, Berlin, 2012.

^③ “Neue Partnerschaften mit neuen Gestaltungsmächten”, Außenminister Guido Westerwelle stellte sich den Fragen der Abgeordneten, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/8600, 08.02.2012.

^④ 李靖堃等:“中欧政治关系”,周弘主编:《中欧关系研究报告(2014): 盘点战略伙伴关系十年》,第 28-57 页。

^⑤ European Council, Conclusions of European Council of 16 September 2010, EUCO 21/1/10 REV 1, Brussels, 12 October 2010, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/116547.pdf, last accessed on 22 April 2015.

^⑥ Nele Noesselt, “Gipfeltreffen in Peking: Nationale und globale Dimensionen der sino-europäischen Beziehungen”, *GIGA Focus*, No. 10, 2013.

^⑦ 西方学者对中国对欧战略调整的观察,参见 Nele Noesselt, “Strategiewechsel in der chinesischen Europapolitik: Umweg über Deutschland?”。

(三) 中德关系的加速发展

如前所述,默克尔上台后曾一度对华推行“价值观外交”,使中德关系陷入冰点,但随着危机的爆发,默克尔政府迅速改弦更张,重回务实外交轨道。因为金融与经济危机尤其是欧债危机的应对,离不开与中国的合作。同时,德国力图通过加强与中国的合作,缓解欧债危机对其经济的影响。例如在危机背景下,欧盟内部对德国的出口需求大幅下降,而德国与以中国为主的新兴大国之间经贸关系的发展,填补了德国在欧盟内出口下降所造成的缺口。

如今,中德关系在多个方面领先于欧盟其他国家与中国的关系。首先,两国在经贸领域的相互依存性和互利合作日益加深。双边贸易额不断创出新高,在中欧贸易中的比重也在稳步提高。德国作为欧盟内中国最大的贸易伙伴,其出口已经占欧盟对华出口总额的近一半,而进口已占欧盟从华总进口的四分之一。其次,中德之间建立了60多个政府间经常性对话机制,尤其是中德政府磋商机制引人瞩目。迄今,中德两国之间已经举行了三轮政府磋商,并在2014年3月将两国关系提升为全方位战略伙伴关系。在此基础上,两国加强了外交与安全政策问题上的协调,并建立了高级别财金对话。2014年10月,中德双方发表了包含110条内容的《中德合作行动纲要:共塑创新》,在欧盟国家中率先制定了非常具体的、面向创新的中长期合作计划。^①

但是,正如本文引言中所指出的,恰恰是因为中德之间的日益走近,导致了西方学者抛出了中德“特殊关系”的论调,并日益关注和质疑德国在中欧关系中的角色。

三 德国在中欧关系中角色的发挥及其局限性

一个欧盟成员国在中欧关系中的影响力,在很大程度上受制于欧盟对外关系的制度结构和决策机制。例如,在超国家的贸易政策领域,欧盟委员会是最重要的执行者,由它来协调各国的利益,而欧盟理事会最终决策者;但在外交和安全政策领域,还主要适用政府间主义的决策方式。^② 需要指出的是,虽然在全体一致表决机制下,大国小国都拥有否决权,但德、法、英三大国(尤其是德国)在欧盟外交政策中无疑具有远

^① “中德发布《中德合作行动纲要:共塑创新》(全文)”,新华网,2014年10月11日, http://news.china.com.cn/world/2014-10/11/content_33730190.htm, 2015年4月22日访问。

^② 参见[德]弗兰科·阿尔基里:“关键在于体制:欧盟对华政策的制定及其制度化”,[美]沈大伟、[德]艾伯哈德·桑德施耐德、周弘主编:《中欧关系:观念、政策与前景》,北京:社会科学文献出版社2008年版,第66-84页;May-Britt U. Stumbaum, *The European Union and China. Decision-Making in EU Foreign and Security Policy towards the People's Republic of China*, Baden-Baden: Nomos, 2009。

超平均水平的影响力。^①

以下将使用上文述及的对领导力的分类法,结合中欧光伏争端这一案例来具体分析德国在中欧关系中是如何扮演其角色的。之所以选择这一案例,一方面是因为它发生在德国在欧盟内“结构型领导力”提升的背景下;另一方面是因为在欧洲对外关系委员会看来,德国在这一案例中未能发挥其应有的领导力,而从中国的立场来看情况又似乎相反。因此,从这一案例的分析中,不仅可以看到德国是如何发挥其领导力的,又可以看到德国在发挥领导力上的局限性。

2012年7月开始的中欧光伏争端,是中欧至今涉案金额最大的贸易争端。欧盟方面始终寄希望于通过光伏案向中方施压,逼中国进一步开放市场。^②由于德国在此次光伏争端中是最主要的利益相关国,尤其是中德之间经贸合作密切,德国不愿意看到中欧之间爆发贸易战,但德国在希冀中国开放市场方面也和欧盟有着同样的诉求。在中国的高层外交斡旋下,最终,德国在欧盟内利用其“结构型领导力”进行了干预。2013年5月14日,德国时任经济部长罗斯勒访问欧盟委员会,提醒欧盟委员会贸易专员德·古赫特要考虑贸易战的后果。而就在欧盟委员会6月4日决定征收临时反倾销税后的第二天,罗斯勒再次要求欧盟委员会采取措施避免与中国发生贸易战。德国总理默克尔也表示将尽全力阻止欧盟因此案而引爆中欧贸易战。^③如前所述,之所以欧洲对外关系委员会认为德国是逃避领导责任,也恰恰是因为德国没有与欧盟委员会的立场保持同步,而是对后者进行了施压。

德国在欧盟内利用“方向型领导力”,始终主张通过对话来解决光伏争端,^④这也在欧盟内起到了示范效应。与此同时,中国各层面也在与欧盟各成员国积极沟通立场。因此,在2013年5月24日欧盟27个成员国就对华征收反倾销税表态时,有包括德国在内的18个成员国表示反对征税。这中间除了和德国一样主张自由贸易的欧盟大国英国和北欧国家,还有许多在贸易政策上经常摇摆不定的小国。虽然德国利用其“工具型领导力”在初裁表决上组建的“获胜联盟”离终止程序尚差一票,但是,有这么多成员国反对征税,也使欧盟委员会认识到,在终裁时,它的制裁提议很可能会因为

^① Stefan Lehne, “The Big Three in EU Foreign Policy”, *The Carnegie Papers*, 2012.

^② 关于中欧光伏争端的详细分析,参见陈新:“中欧光伏产品贸易争端”,周弘主编:《欧洲发展报告(2013-2014)》,北京:社会科学文献出版社2014年版,第37-49页。

^③ “Merkel zum EU-Handelskrieg mit China: ‘Davon halten wir nichts’”, 27.05.2013, <http://www.euractiv.de/binnenmarkt-und-wettbewerb/artikel/merkel-zum-handelskrieg-mit-china-davon-halten-wir-nichts-007566>, last accessed on 22 April 2015.

^④ “德国总理坚持政治对话解决中欧光伏贸易争端”,新华网,2012年9月17日,http://news.xinhuanet.com/world/2012-09/17/c_123727192.htm, 2015年4月22日访问。

“获胜联盟”的反对在欧盟理事会上被否决。^①最后,中欧光伏争端以中欧双方达成价格承诺的方式得到妥善解决。

从中欧光伏争端案来看,德国虽然可以利用自己的“结构型领导力”对欧盟委员会施加影响,但由于欧盟制度结构和决策程序的约束,德国单独依靠自己的力量并不能得到希望的结果。例如,尽管有德国的反对和施压,欧盟委员会还是执意决定征收临时性关税。只是在中国采取反制措施以及欧盟永久惩罚性关税不可能在欧盟理事会获得多数支持的情况下,才最终避免了中欧之间爆发贸易战。因此,对于德国而言,如果它想要把自己的政策主张“上载”到欧盟层面,使之变成欧盟的共同立场,就需要拉拢其他成员国组建“获胜联盟”。事实上,中国方面也从中欧光伏争端中吸取了教训,重新认识到除了主要成员国,欧盟机构也需要给予足够重视。为此,中国国家主席习近平 2014 年 3 月底访问了欧盟总部,这是中国国家元首首次访问欧盟。^②

四 西方对德国角色的质疑以及德国的应对

欧盟一直希望推行统一的对华政策,除了定期发布欧盟对华政策文件,欧洲理事会也曾出台有关内部文件,以改善欧盟对外政策的统一性,其中提到需要在欧盟对外行动以及成员国与第三国的双边关系之间形成聚合效应,以便在适当情况下,使欧盟层面的行动补充和增强成员国层面的行动,反之亦然。^③但现实是,各国在对华政策上仍然各自为政。德国因为自身在中欧关系中角色的凸显,成为各方关注和诟病的焦点。有鉴于此,德国也有意作出回应,以避免自己遭到西方伙伴的指责。

(一) 西方质疑德国会牺牲其共同战略利益

前文提及的中德“特殊关系”论者认为,中欧关系的未来之所以在很大程度上将由迅速发展的中德双边关系所决定,这和欧债危机以来德国在欧盟内地位的提升紧密相关。他们认为,正因为德国被其外部伙伴(包括中国)认知为欧盟内实力最强的国家,这些伙伴调整了它们的对欧战略。对于它们而言,德国角色的凸显既有机遇、又有风险:机遇在于,如果德国能运用其“方向型领导力”,通过其对中国的影响力为欧盟共同目标服务,则德国可以在中欧关系中发挥“杠杆作用”;但风险在于,德国利用与

^① 郑春荣、夏晓文:“中欧光伏争端中的欧盟与德国:基于三层博弈理论的分析”,《德国研究》2014 年第 1 期,第 18-29 页。

^② “铺设友谊、理解、合作的桥梁 外交部长王毅谈习近平主席出席荷兰核安全峰会并访问欧洲四国和联合国教科文组织总部、欧盟总部”。

^③ European Council, Conclusions of European Council of 16 September 2010, EUCO 21/1/10 REV 1, Annex I, Internal Arrangements, To Improve the European Union's External Policy.

中国之间的双边关系实现其自身的经济利益,而非遵循欧洲的战略利益。^① 他们表示,德国之所以受到诱惑而单独行动,也是因为欧盟其他国家不能满足德国的利益所致。^② 随着中德对话扩大到安全政策领域,这些学者虽然认为中德关系不再局限于经贸议题是好事,但依然担心德国会追求自己在亚洲安全上的利益和计划,而不支持可能会与中国产生对抗的欧洲方案,最糟糕的结果会是德国与中国的双边安全对话破坏欧盟在这个领域的整体对华战略。^③ 以上对于德国过于接近中国的担忧,也反映在德国的媒体评论中。《法兰克福汇报》载文表示,中国把德国作为欧盟内的领导力量,这虽是“讨人欢喜的,但也是危险的”。^④

参与德国外交部于2014年2月启动的“回顾2014——集思外交政策”项目讨论的外部专家意见,^⑤也包含了对德国在中欧关系中的领导角色可能产生负面影响的担忧。其中,有远超一半的文章或多或少述及了德国对华政策和中德关系,由此表明中国在德国外交政策中的重要地位。

虽然西方学者在这些文章中也表示,德国对华政策在中欧关系中(应)扮演引领角色,^⑥但是,他们更多地强调,鉴于德国在欧盟内的经济地位以及日益上升的政治地位,应承担协调欧洲外交政策以及欧盟对华政策的责任。^⑦ 主要原因是,过去在对华政策上,欧盟各国一直存在违背欧盟统一政策的单独行动,近年来这种情况有增无减。有学者认为,在中欧光伏争端中,德国在中国的游说下进行干预以削弱欧盟共同立场,即是成员国将本国短期的商业利益置于欧盟长期战略性政治利益之上的案例。^⑧ 但问题是,欧盟单个成员国(包括德国)的影响力过小,与中国的实力差距不断拉大,如

① Hans Kundnani and Jonas Parello-Plesner, “China and Germany: Why the Emerging Special Relationship Matters for Europe”.

② Ulrike Guérot and Mark Leonard, “The New German Question: How Europe can Get the Germany It Needs”, *ECFR Policy Brief*, No. 30, April 2011.

③ Hans Kundnani and Angela Stanzel, “China and Germany Talk Security”, *ECFR Commentary*, 9 October 2014.

④ David Gordon Smith, “The World from Berlin: China’s View of Germany Is ‘Flattering but Dangerous’”, *Spiegel-Online*, August 31, 2012, <http://www.spiegel.de/international/world/german-commentators-on-merkel-visit-to-china-and-human-rights-issues-a-853205.html>, last accessed on 22 April 2015.

⑤ 参见“回顾2014——集思外交政策”项目网站,<http://www.review2014.de/en>, 2015年4月22日访问。日前,德国外交部已经发布了项目总结报告: Auswärtiges Amt, Projektteam “Review 2014—Außenpolitik Weiter Denken”, *Krise · Ordnung · Europa*, Berlin, 2015。本文以下分析还参考了其他杂志刊发的与“回顾2014——集思外交政策”项目相关的文章。

⑥ Sebastian Heilmann, “Deutsche Chinapolitik in Europa führend”.

⑦ “Denken für Deutschland. Über außenpolitische Versäumnisse, zukünftige Konturen und blinde Flecken”, *Internationale Politik*, Juli/August 2014, pp. 14–23.

⑧ Timothy Garton Ash, “The Federal Republic’s Chief Challenge: Making the EU Work!”, *Review 2014*, <http://www.review2014.de/>, last accessed on 22 April 2015; 也可参见 Charles Grant, “Ein Drückeberger: strategisch schwach und merkantilistisch”, *Review 2014*, <http://www.review2014.de/>, last accessed on 22 April 2015.

果欧盟在其对华政策上以德国为导向,而不是选择一项共同方案,就会被中国“分而治之”、“各个击破”,因此,增强欧盟对华政策统一性,最终对德国也有好处。^①他们认为,德国企业在中国遇到的市场准入限制、不平等对待、知识产权损害和强制性技术转让等问题不是中德双边能够解决的,而是涉及所有欧盟成员国,凭德国一方之力不能促使中国有所改变。^②此外,德国对华关系还必须与美国进行紧密磋商。^③

(二) 德国对其在中欧关系中的角色保持低调

对于德国(应)在中欧关系中发挥积极作用,已是中德双方的共识。李克强总理在 2014 年 7 月会见默克尔总理时,提出希望德国在中欧关系中继续发挥“积极建设性作用”,而德方也回应称,愿为中欧关系发展发挥“积极作用”。^④不过,如前所述,中国还经常将德国与法国一起定位为中欧关系、欧盟各国对华关系的引领者。

但是,德国官方至今未作出过如此积极的表示,与此相反,德国外交部长施泰因迈尔还特意强调德国不能接受享有特权的角色。他在“回顾 2014——集思外交政策”项目的总结报告中写道:“我们必须抵制住从德国当前的强势地位中形成的外交政策上的诱惑。如果美国、俄罗斯和中国以完全不同的方式、但几乎一致提供给德国一个特殊的享有特权的角色,那么,我们……必须始终把它转向欧洲,以避免被过度要求的危险……如果涉及全球化的建构,德国只有在欧洲框架内才有行动能力。德国在国际政治中良好而又具建设性的角色只有在欧洲以及通过欧洲才能实现”。^⑤为此,联邦政府在所有项目上都需要系统地且从一开始就一并思考对德国的欧盟伙伴国家可能带来的影响。^⑥

另外,德国政府认为,德国想要在欧盟内发挥领导力,不仅需要利用外交技巧协调欧盟内各个国家之间的不同立场,在必要情况下,也还受制于美国的影响,这是因为中德之间过于走近,也会引起美国的警觉和不满。^⑦如何在中美之间保持平衡,是对德国领导人智慧的考验。例如在新近加入亚投行的问题上,虽然德国怀有把法兰克福建设成为比肩甚至超过伦敦的欧洲人民币离岸市场的强烈意愿,且加入亚投行是朝这个

① “Denken für Deutschland. Über außenpolitische Versäumnisse, zukünftige Konturen und blinde Flecken”.

② Gudrun Wacker, “Deutsche China-Politik: Doppelte Einbettung gebraucht!”, Blogbeitrag bei Review 2014, Review 2014, <http://www.review2014.de/>, last accessed on 22 April 2015.

③ Sebastian Heilmann, “Deutsche Chinapolitik in Europa führend”.

④ “李克强同德国总理默克尔会谈时强调 推进中德全方位战略伙伴关系 促进中欧关系取得更大发展”,《人民日报》2014 年 7 月 8 日 03 版。

⑤ Auswärtiges Amt, Projektteam “Review 2014—Außenpolitik Weiter Denken”, pp. 11–12.

⑥ Ibid., p. 45.

⑦ 在欧盟对华军售解禁问题上,虽然德法领导人一度支持解禁并积极在欧盟内促成此事,但最终迫于美国的施压而无果而终。参见 Vivien Exartier, *The Europeanization of French, German and British China Policies. The Case of the EU Arms Embargo on China*, Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2010.

方向迈进的一个极好机会,但或许正是因为顾忌美国的疑虑和施压,德国并未在欧盟国家内率先表态,而是在美国最亲密的盟友英国率先表态加入后,才和法国、意大利一起迅速宣布希望加入亚投行意向创始成员国的行列。

总之,与德国如今不再避讳谈论其在欧盟内的领导地位不同,德国对其在中欧关系中的角色始终刻意低调慎言,这和欧盟内其他与中国关系并不如中德关系那样紧密的国家的高调表态截然不同。^① 但是,在未来,随着德国在欧盟内“结构型领导力”的进一步提升,德国对于其在中欧关系中的角色的表态是否会有所改变,仍有待观察。

五 结语

在金融与经济危机、尤其是紧随其后的欧债危机背景下,德国在欧盟内的领导地位凸显,中国也调整了对欧战略,重心从欧盟层面转向成员国层面,在此期间,中德关系实现了加速发展。正是在这一时期,德国在中欧关系中的地位凸显出来,扮演了某种领导角色。

根据欧洲对外关系委员会的“欧洲外交政策打分表”,我们可以认为,德国在某些时候、在某些议题领域在中欧关系中的确扮演着领导者的角色,但是,德国的领导是有选择性的,并未覆盖全部议题,而且德国一般也不是单独领导,而是和其他欧盟伙伴共同领导。从德国在中欧光伏争端案中领导力的解析中,也可以看到它充分施展领导力所面临的欧盟制度结构和决策机制等制约因素。

但鉴于德国在中欧关系中领导角色的凸显,中国在通过中德关系促进中欧关系时,应注意以下几点:首先,德国在欧盟内及其在中欧关系中的领导角色可以在相当程度上降低中国与欧盟打交道的协调成本,但是,面对欧盟多层次、多主体的动态决策体系,单纯倚重单个成员国的领导力,并不能保障中国实现自己的外交诉求,近期的中欧光伏争端再次表明了这一点。

其次,如果德国在中欧关系中不是扮演积极的建设性角色,而是错误运用其“方向型领导力”,发挥负能量,反而会增加中国对欧盟的协调难度。尽管中德关系目前的发展态势非常好,但这方面的风险依然存在。在德国诸多外交政策专家拟订的题为《新权力、新责任:变革中的世界里德国外交与安全政策的要素》的咨询文件中,中国

^① 例如,英国首相卡梅伦在2013年12月访华时表示,英国要做中国在西方的最强支持者,而且,尽管欧盟委员会此前有不同立场,但卡梅伦仍表示,他已做好准备,利用自己的政治影响推动中国与欧盟之间签署自由贸易协议。参见“卡梅伦访华姿态谦卑惹议 称最强有力支持中国”,《环球时报》2013年12月3日, http://world.huanqiu.com/depth_report/2013-12/4623561.html, 2015年4月22日访问。

依然被定位为一个挑战者。^①此外,本届德国大联合政府的《联合执政协议》也表示,要在“普世价值”的基础上同亚洲国家深化关系,因为德日政治制度和价值观念相同,文件还把日本作为“朋友”放在其亚洲政策的首位,而中国作为“伙伴”位居第二;《联合执政协议》不仅对中国提出了一系列要求,而且还要监督中国践行中国宪法规定的人权,强调致力于使中国在宪法中所承诺的权利以及对普遍人权的保障能够得到尊重。^②如果遵循西方学者的“杠杆作用”的论调,意即德国可以利用其对中国的重要性,而施压中国以实现所谓欧盟的共同战略利益,^③那么,这对于中德关系和中欧关系的发展都将是危险的,需引起我们的警惕。

最后,虽然在学术讨论中可以就德国在中欧关系中的领导角色展开分析,但是,在官方言辞中,应慎用类似的表述,更不应使用中德“特殊关系”的提法。^④其原因是,公开发表只会引起欧盟其他国家、乃至美国对中德两国走近的警惕和猜忌,而且也会使德国在发挥中欧关系积极促进者角色时更为小心和忌惮。

目前中德之间已经将合作扩展到了外交与安全领域,建立了全方位的战略伙伴关系,这有助于夯实中德关系的战略基础,也可打消其西方盟友对德国在中德关系上只重经济、不重政治的指责。然而,正如前文所述,德国的西方伙伴仍然会担心或质疑德国将这种扩大的合作服务于自身的经济利益。因此,德国需要向其西方伙伴表明,它是出于欧盟的整体利益而为之。在这方面,如果德国的行动不是单独行动,而是与某个(些)欧盟伙伴例如法国的联合行动,则其解释会更有说服力。^⑤对于中国而言,在谈论和对待德国在中欧关系中的角色时,也需要兼顾欧盟其他国家尤其是法国的重要作用。只有这样,才能在欧盟内确保实现中欧未来合作共赢的“获胜联盟”。

(作者简介:郑春荣,同济大学德国问题研究所/欧盟研究所所长、教授;责任编辑:宋晓敏)

① SWP and GMF, *New Power New Responsibility: Elements of a German Foreign and Security Policy for a Changing World*, Berlin, 2013, pp. 33-36.

② 梅兆荣:“关于德国和中德关系值得商榷和应当正确看待的五个问题”,第4页;赵柯:“德国在欧盟的经济主导地位:根基和影响”,《国际问题研究》2014年第5期,第101页。

③ Andrew J. Nathan, “Für Werte und Interessen. Warum Deutschland die Menschenrechte in China fördern sollte – und wie”, *Internationale Politik*, Mai/Juni 2014, pp. 86-93.

④ 梅兆荣:“德国重新崛起之道及其在欧盟及中欧关系中的地位”,《德国研究》2013年第1期,第4-11页;梅兆荣:“关于德国和中德关系值得商榷和应当正确看待的五个问题”,第4页。

⑤ 例如在乌克兰危机应对中,在《明斯克协议 II》的达成过程中,德国默克尔总理就有意拉上法国总统奥朗德,由此减少了欧盟内对俄持强硬立场国家对德国斡旋努力的疑虑。参见郑春荣、朱金锋:“从乌克兰危机看德国外交政策的调整”,《同济大学学报(社会科学版)》2014年第6期,第36-46页。