

德国对华政策欧洲化及其对 中欧关系的建构效应

黄 颖

内容提要 21 世纪以来,欧盟对华政策逐渐由接触与合作转为合作、竞争与防范,这一转变是德国与欧盟政策相互作用的结果。外交政策欧洲化是一个多向度的动态过程,有纵向和横向关联,也有正向和反向作用,适用于系统阐释德国与欧盟对华政策的互动机制。无论是调整本国政策偏好适应欧盟的制度规范,还是向欧盟层面投射其政策偏好,德国皆表现出较强的适应和塑造能力。德国对华政策主要遵循嵌入型、投射型、交互型三种欧洲化路径,蕴含着规范强化、角色重塑、精英社会化三种欧洲化形态。在外交和安全、人权等高政治领域,德国与欧盟对华政策匹配度较高,德国主要采用嵌入型欧洲化路径,且欧洲化程度较高;在经贸、科技、环境和能源等低政治领域,德国与欧盟对华政策不匹配的情况时有发生,德国常采用投射型或交互型欧洲化路径,

* 黄颖:北京外国语大学区域与全球治理高等研究院讲师。(邮编:100089)

** 本文是中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“德国对华政策欧洲化及其对中欧关系的建构效应”(项目批准号:2024QY002)的阶段性成果。感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文章的疏漏和不足概由笔者负责。

欧洲化程度处于低位或不稳定阶段。在世界大变局下,德国日益将其对华政策纳入欧盟制度框架,并在中欧关系重构过程中发挥重要作用。中欧关系的未来充满复杂性与不确定性,但双边关系发展仍具有较大的可塑性。

关键词 区域国别研究 德国对华政策 欧洲化 中欧关系 政策嵌入 国家投射 去风险

回顾 21 世纪以来中欧关系的发展,欧洲对华战略定位从单一的“伙伴”关系逐渐变为复杂的“多重”关系,其对华政策逐渐由接触与合作转为合作、竞争与防范。2001 年 9 月,中欧建立全面伙伴关系,两年后,双方关系提升至全面战略伙伴关系。2003 年 9 月,欧盟委员会发布的《欧中关系的共同利益与挑战:走向成熟的伙伴关系》政策文件表明,欧洲在 21 世纪初仍坚持对中国的“伙伴”定位。尽管欧盟在 2006 年出台的第六份对华政策文件《欧盟与中国:更紧密的伙伴、承担更多责任》仍表示继续发展与中国的战略伙伴关系,但已开始强调来自中国的竞争。2016 年出台的《欧盟对华新战略的要素》指出要加强与中国的关系,“在所有合作领域促进互惠、公正与公平竞争”,主张“最大限度地提高欧盟在与中国交往中的凝聚力和有效性”。^① 2019 年 3 月,欧盟发布《欧盟—中国:战略展望》,确立了对华“伙伴—竞争者—制度性对手”的“三重定位”^②,成为欧盟重构中欧关系的关键一环。纵然,中欧关系的重构与双方实力对比变化紧密相关,但从根本上改变欧洲对华认知的还是国际格局变迁与欧洲政治安全格局演变,尤其是伴随美国对华战略博弈加剧、俄乌冲突持续延宕,美国与俄罗斯因素给中欧关系造成的干扰持续增强,欧盟日益强化中欧关系的竞争与对抗

^① European Commission, “Elements for a New EU Strategy on China,” June 22, 2016, pp. 2-3, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf, 2024-11-30.

^② European Commission, “EU-China: A Strategic Outlook,” March 12, 2019, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>, 2024-11-30.

属性。

作为欧洲主要大国,德国通过制度化、观念化或实践性手段对中欧关系进行塑造或重构,以致德国对华政策与欧盟对华政策在很大程度上形成了相互投射的镜像关系。中欧关系的重构始于德国总理安格拉·默克尔(Angela Merkel)执政时期,对华政策欧洲化从叙事和理念维度转向制度和决策维度则是在奥拉夫·朔尔茨(Olaf Scholz)执政时期。面对纷繁复杂的国际局势与国内各派力量的博弈与重组,朔尔茨政府外交政策的“话语叙事”体系经历了一番深刻变革,其对华政策更加强调欧盟的价值观和制度规范。“为了能在与中国的制度性竞争中实现我们的价值观和利益,我们需要在欧盟对华政策总框架内制定一个全面的对华战略。希望继续进行政府间磋商,并使其更加欧洲化。”^①自俄乌冲突开启德国“时代转折”(Zeitenwende),中国也被带入德国“时代转折”的话语叙事中。^②德国首部《中国战略》指出,要将对华战略“牢牢植根于欧盟共同的对华政策中”,以欧洲为基础制定对华政策,并与欧盟伙伴进行更密切的协调^③,即以欧盟共同立场为主要参照点,积极推动欧盟内部就处理对华关系达成一致,进而实现德国从欧盟整体规模政治中获得权力和影响力的战略意图。

鉴于此,本文着重探讨以下两个问题:在当前中欧关系重构过程中,德国在多大程度上依赖欧盟外交政策框架来促其实现对华政策目标?欧盟对华政策转向又是如何促使德国调整其对华战略?目前,学界有关德国与欧盟对华政策互动关系的研究主要侧重探讨德国在中欧关系中的角色变

① “Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit,” Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, December 7, 2021, p. 124, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, 2024-11-30.

② Olaf Scholz, “The Global Zeitenwende: How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era,” *Foreign Affairs*, Vol.102, No.1, 2023, p. 22; Nadine Godehardt, “Die Logik deutscher Chinapolitik in der Zeitenwende,” *Stiftung Wissenschaft und Politik*, SWP-Studie 20, August 2024, p. 9.

③ Die Bundesregierung, “China-Strategie der Bundesregierung,” July 13, 2023, pp. 8, 11, <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2608578/810fdade376b1467f20bdb697b2acd58/china-strategie-data.pdf>, 2024-11-30.

化与德国对欧盟对华政策的影响^①,德国对华政策在欧盟对华政策中的地位变化与德国对中欧关系建构作用的学理探讨有待进一步加强。本文尝试以外交政策欧洲化为研究路径,在当前纷繁复杂的国际形势下重点探讨德国对华政策欧洲化的作用机制,探究德国在不同领域对华政策的欧洲化程度,由此阐释德国对中欧关系的建构效应。其中,评估德国对华政策欧洲化主要基于德国政府与欧盟整体对华战略的趋同度、德国政府高官与德国籍欧盟要员对华立场的相似度,以及德国与欧盟在外交安全、经贸、人权、科技、环境与能源不同领域对华政策的关联度等。

一、外交政策欧洲化的作用路径与维度指标

“欧洲化”作为系统阐释欧盟及其成员国外交政策互动关系的重要分析框架,其作用机制既包含欧盟利用其制度框架和价值规范协调成员国立场,又涉及成员国在制定和执行外交政策时影响欧盟政策以推动实现本国利益。

(一) 外交政策欧洲化及其多向作用路径

作为欧洲研究领域的重要研究方法,“欧洲化”研究兴起于20世纪90年代初,集中于阐释欧洲化的原因、影响和研究路径。进入21世纪,国内关于“欧洲化”的研究大量涌现。^②考虑到近些年各种危机给欧洲一体化带来严重冲击,“去欧洲化”现象引起诸多关注。^③欧洲化问题涉及政治、经

^① 参见梅兆荣:《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;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;郑春荣:《德国在中欧关系中的角色》,《欧洲研究》2015年第3期,第1—14页。Michael Staack, “Strategische Partnerschaft zwischen China und Deutschland: Krisenfest und zukunftstauglich?” in: Michael Staack and David Groten (Hg.), *China und Indien im regionalen und globalen Umfeld*, Opladen, Berlin & Toronto: Verlag Barbara Budrich, 2018, S. 53-55.

^② 吴志成、王霞:《欧洲化及其对成员国政治的影响》,《欧洲研究》2007年第4期,第38—52页;张骥:《欧洲化的双向运动:一个新的研究框架》,《欧洲研究》2011年第6期,第131—144页。

^③ Patrick Müller, et al., “The Domestic Challenge to EU Foreign Policy-Making: From Europeanisation to de-Europeanisation?” *Journal of European Integration*, Vol.43, Issue 5, 2021, pp. 519-534. 赵银亮:《去欧洲化何以可能:欧盟外交政策的逻辑转向》,《学术界》2023年第5期,第199—209页。

济、文化、社会等诸多领域,最早开创性探讨外交政策欧洲化问题的是都柏林大学政治与国际关系学院教授本·唐纳(Ben Tonra),他在2001年出版的著作《国家外交政策的欧洲化》中主要探讨了欧盟对荷兰、丹麦和爱尔兰外交政策的影响。^① 继而,新加坡国立大学政治系副教授黄奕鹏(Reuben Wong)与剑桥大学国际关系教授克里斯托弗·希尔(Christopher Hill)对外交政策欧洲化进行系统阐释与操作化分析,总结归纳了外交政策欧洲化的驱动力与障碍。^② 奥地利政治学家妮可·阿莱库·德·弗莱尔(Nicole Alecu de Flers)与维也纳大学教授帕特里克·米勒(Patrick Müller)则进一步探讨了成员国外交政策欧洲化的维度及运行机制。^③

现有外交政策欧洲化的研究并未超出“欧洲化”概念的四个基本用法:欧盟对成员国的政策产生影响,成员国在某一特定领域对欧盟的政策产生影响,成员国之间在政治、政策和决策机制方面的相互借鉴,以及欧盟治理与国家治理之间相互作用的结果。^④ 根据黄奕鹏的阐释,“外交政策欧洲化是通过欧盟机构进行谈判和协调的复杂过程,在各国政治之间形成一种动态且日益紧密的相互作用”。^⑤ 欧洲化研究方法同时强调非国家行为体与成员国政府的重要作用^⑥,超越了新功能主义与政府间主义关于“超国家”与“政府间”的属性之争。

① Ben Tonra, *The Europeanisation of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, Aldershot: Ashgate, 2001.

② Reuben Wong, "The Europeanization of Foreign Policy," in Christopher Hill and Michael Smith, eds., *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 134-153; Christopher Hill and Reuben Wong, "Many Actors, One Path? The Meaning of Europeanization in the Context of Foreign Policy," in Reuben Wong and Christopher Hill, eds., *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization*, London and New York: Routledge, 2011, pp. 210-232.

③ Nicole Alecu de Flers and Patrick Müller, "Dimensions and Mechanisms of the Europeanization of Member State Foreign Policy: State of the Art and New Research Avenues," *Journal of European Integration*, Vol.34, Issue 1, 2012, pp. 19-35.

④ [法]奥利维耶·科斯塔、[法]娜塔莉·布拉克:《欧盟是怎么运作的》,潘革平译,北京:社会科学文献出版社2016年版,第64—65页。

⑤ Reuben Wong, "The Role of the Member States: The Europeanization of Foreign Policy?" in Christopher Hill, et al., eds., *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 144.

⑥ Reuben Wong and Christopher Hill, "Introduction," in Reuben Wong and Christopher Hill, eds., *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization*, London and New York: Routledge, 2011, pp. 12-13.

外交政策欧洲化研究经历了从单向分析框架到双向分析框架的演进,从纵向过程到横向过程的发展。“欧洲化”不仅指各成员国接受欧盟制定的各种规范、模式和指令,还意味着成员国对欧盟制度与决策的贡献。^① 早期“欧洲化”研究局限于自上而下或自下而上的单向路径,主要用于分析欧洲一体化进程给欧盟和成员国的政策、政治与政体带来的各种变化。随着欧洲一体化持续向深度和广度发展,自上而下与自下而上两个路径相结合的双向研究框架成为分析成员国外交政策欧洲化的主要路径。^② 仔细观察成员国与欧盟外交政策的互动模式,除了纵向路径外,还有成员国政策之间的横向关联。欧盟可为成员国内部行为体提供环境、认知和规范“框架”、参照标准或社会化机会,成员国内部行为体则可在思想、权力和政策方面进行相互交流。^③ 外交政策欧洲化不仅反映在欧洲外交政策制定过程中欧盟与成员国之间复杂的互动关系,^④还能解释成员国在外交政策制定过程中自身与欧盟及其他成员国之间的相互影响。在欧洲一体化过程中,成员国在政治、政策和决策机制方面相互借鉴与协调的情况时有发生,共同决定着欧盟外交与安全政策的走向。

外交政策欧洲化是个动态发展的过程,不仅有正向推动因素,也有反向干扰因子,欧洲化逆向发展形成了反向作用路径“去欧洲化”。当前,欧盟深陷难民危机、英国脱欧、俄乌冲突、右翼民粹势力崛起等多重危机,一些成员国外交政策的“再国家化”(re-nationalization)趋势明显,学界因此涌现出大量关于欧盟外交政策“去欧洲化”实证考察与理论层面的剖析。有学者将“去欧洲化”理解为:欧盟的外交决策与某些成员国宣称的价值观和利益背道而驰;成员国不太愿意参与欧盟层面的集体决策,而是优先考虑其他多边框架或(单边)国家行动;欧盟决策结果有时遭到成员国外交行动

① [法]奥利维耶·科斯塔、[法]娜塔莉·布拉克:《欧盟是怎么运作的》,第64页。

② 张骥:《欧洲化的双向运动:一个新的研究框架》;刘宏松、万天葳:《欧盟成员国外交政策欧洲化的因果机制》,《世界经济与政治》2015年第5期,第79—99页。

③ Claudio M. Radaelli, “Europeanisation: Solution or Problem?” *European Integration Online Papers*, Vol.8, No.16, 2004, p. 5.

④ Nicole Alecu de Flers and Patrick Müller, “Dimensions and Mechanisms of the Europeanization of Member State Foreign Policy: State of the Art and New Research Avenues.”

的否决和破坏。^① 当欧盟共同外交和安全决策无法有效维护成员国的利益时,成员国可能会采取“再国家化”、脱离、规避、抵抗等策略,推动本国外交政策“去欧洲化”。^②

基于上述分析可以确定,外交政策欧洲化是一个多向度的动态过程,有纵向和横向关联,也有正向和反向作用。不过,决定欧洲化进程的关键因素并不是方向,而是国内层面的互动系统、欧盟层面的互动系统,以及国内与欧盟两个层面之间的交互系统,这些系统是解释欧洲化进程的关键干预变量。理清外交政策“欧洲化”多向作用路径,有助于明确界定外交政策欧洲化的维度和具体要素,深入探讨欧盟及其成员国之间复杂的互动机制。

(二) 外交政策欧洲化的维度及具体要素

解码成员国外交政策欧洲化的不同维度,对“欧洲化”概念进行操作化与评估欧洲化程度具有重要价值。显著欧洲化的外交政策应具有以下几个特征:以欧盟外交政策的共同立场为主要参照点;即使共同立场在双边关系或国内政治中给国家造成困难,一般也不会违背共同立场;主要试图通过欧盟的集体行动来实现本国的优先事项;积极拥护欧盟在国际交往中所传递的价值原则。^③ 这些标准为评估成员国单独或集体的外交行为提供了重要指导。从实践路径解释成员国外交政策的欧洲化过程,黄奕鹏提出外交政策欧洲化的三个基本维度:适应和政策趋同(Adaption and policy convergence)、国家投射(National projection)、身份重构(Identity reconstruction)^④,后来,黄奕鹏与希尔进一步细化了国家外交政策欧洲化的维

^① Patrick Müller, et al., “The Domestic Challenge to EU Foreign Policy-Making: From Europeanisation to de-Europeanisation?” p. 520.

^② Joanna Dyduch and Patrick Müller, “Populism Meets EU Foreign Policy: the de-Europeanization of Poland’s Foreign Policy Toward the Israeli-Palestinian Conflict,” *Journal of European Integration*, Vol.43, Issue 5, 2021, pp. 569-586.

^③ Christopher Hill and Reuben Wong, “Many Actors, One Path? The Meaning of Europeanization in the Context of Foreign Policy,” p. 211.

^④ Reuben Wong, “The Europeanization of Foreign Policy.”

度及要素,测量外交政策欧洲化的指标体系得以完善。^①

外交政策欧洲化的第一个维度“适应和政策趋同”指国家根据欧盟机构的约束和要求对国内政治和政策进行调整,将欧盟的制度和政策转化为国家决策的过程,该维度可具体评估:欧洲政治议程在国家外交政策中的重要性、是否与欧盟坚持共同的目标、是否将欧盟共同政策置于优先、是否认同欧盟成员国身份和欧洲一体化、是否改变国家官僚机构的组织和程序等。^② 欧洲化的第二个维度“国家投射”指国家自下而上地将本国理念、偏好和模式从国家层面投射到超国家层面,进而影响和促进欧洲共同外交政策的过程,此维度需要具体分析:国家是否试图增加本国的全球影响力、是否试图影响其他成员国的外交政策、是否以欧盟作为政策掩护、是否通过欧盟实现影响力倍增。^③ 欧洲化的第三个维度“身份重构”表现为国家与欧盟之间身份与利益趋同的过程,主要指欧盟委员会与其他欧盟机构的成员国官员在频繁接触与协商中实现规范与利益社会化的过程,即欧洲决策精英社会化(elite socialization),衡量“身份重构”维度需要具体评价:决策精英是否在国际政治方面形成了共同的规范/价值观、欧盟和国家是否有共同的利益认同、国家与欧盟内部的“极端”立场能否通过协调得到调和。^④

欧洲化的三个维度无等级差别,各成员国在不同维度上的表现是其根据自身经济社会发展和利益诉求所作的政策选择,代表欧洲化进程的不同阶段与不同程度。希尔与黄奕鹏将外交政策欧洲化程度划分为七个等级:显著欧洲化、愿意欧洲化(但仍是一个部分或缓慢的过程)、欧洲化程度不稳定(没有明显的累积效应)、将欧洲化视为工具、抵制欧洲化(尽管可能表现出某种程度的变化)、去欧洲化(积极尝试摆脱欧洲外交政策的限制)和

^① Reuben Wong and Christopher Hill, “Introduction,” p. 7; Reuben Wong, “The Role of the Member States: The Europeanization of Foreign Policy?” p. 151.

^② Reuben Wong, “The Role of the Member States: The Europeanization of Foreign Policy?” pp. 146, 151.

^③ Ibid., pp. 146-147, 151.

^④ Ibid., pp. 147-148, 151.

未有显著欧洲化。^①一般而言,欧盟内部大国与小国的欧洲化进程存在显著差异,大国适应欧盟层面规范和政策偏好的能力较强,影响和塑造欧盟及其他成员国外交政策的能力较强,小国塑造欧盟及其他成员国外交政策偏好的能力较弱,且较容易受到欧盟层面规范和政策的影响。^②不过,成员国的大小并非影响欧洲化程度的关键因素,成员国的战略文化、政治制度、实力强弱都可能导致外交政策欧洲化程度的差异。从根本上来说,决定成员国欧洲化进程的是成员国制度与欧盟制度之间的匹配度,即欧洲化所产生的国家适应压力,欧洲机构与国家机构之间的匹配度越低,适应压力就越大。^③作为欧盟的核心成员国和欧洲一体化的重要引擎,德国的国家制度与欧盟制度的匹配度较高,因而,德国外交政策在欧洲化过程中受到欧盟制度约束力和适应压力较小,向欧盟层面和其他成员国投射本国政策偏好的意愿和能力较强。无论是调整本国政策偏好适应欧盟的制度规范,还是向欧盟投射其政策偏好,德国皆表现出较强的适应和塑造能力。

二、德国对华政策欧洲化的维度与形态

第二次世界大战结束以来的外交实践让德国政府愈发坚定:只有维持“德国化”与“欧洲化”的平衡,才能实现德国利益与欧盟利益的统一。为了抵御成员国因欧债危机、难民危机、英国脱钩、右翼民粹力量崛起加速“去欧洲化”进程,德国寻求通过推进本国外交政策的欧洲化来增强欧盟对外统一行动的能力,并借此强化其在欧盟的领导地位。高度欧洲化的外交政策既突出了“欧洲的德国”身份,也回避了“德国的欧洲”忧虑,可平息“德国的欧洲”抑或“欧洲的德国”的争议。

① Christopher Hill and Reuben Wong, “Many Actors, One Path? The Meaning of Europeanization in the Context of Foreign Policy,” p. 211.

② 张骥:《欧洲化的双向运动:一个新的研究框架》,第134—135页。

③ Thomas Risse, et al., “Europeanization and Domestic Change: Introduction,” in Maria Green Cowles, et al., eds., *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2001, pp. 6-7.

（一）德国对华政策欧洲化的基本维度

评估德国对华政策“欧洲化”需要从理论层面推演对华政策欧洲化的现象指标。依据外交政策欧洲化的三个基本维度,可将德国对华政策欧洲化划分为“嵌入型欧洲化”“投射型欧洲化”与“交互型欧洲化”三种类型。“嵌入型欧洲化”指的是德国接受和适应欧盟的制度和规范,将其对华政策嵌入欧盟共同外交政策框架,使之与欧盟对华政策保持一致的过程。它的实现方式为“自上而下”或“下载”,强调欧盟在德国对华政策中的规范作用,极大地改变成员国的对华政策偏好。在“嵌入型欧洲化”进程中,欧盟为对华政策设定共同目标与政治议程,德国处于从属地位。“投射型欧洲化”意指德国将本国对华政策偏好和制度设计投射到欧洲层面,进而影响和建构欧盟整体对华政策的过程。这一欧洲化类型采取“自下而上”或“上传”的方式,突出德国在欧盟对华政策中的建构作用,积极促成统一的对华政策。在“投射型欧洲化”过程中,德国政府在欧盟对华政策方向的确定上发挥关键作用,欧盟处于被动地位。第三种类型“交互型欧洲化”表现为“嵌入型欧洲化”与“投射型欧洲化”过程产生的结果,德国与欧盟及其他成员国在对华政策上相互协调,促进欧盟共同利益的实现。该欧洲化类型采用“横向协调”或“交互传达”的方式,重点关注德国国家层面与欧盟层面、德国与欧盟其他成员国官员之间在对华政策制定过程中相互影响与相互借鉴的社会化现象。这三种类型相互补充,分别在外交政策欧洲化的不同阶段发挥作用。

（二）德国对华政策欧洲化的基本形态

德国对华政策欧洲化蕴含着规范强化、角色重塑、精英社会化三种基本形态。

第一,规范强化。伴随国际政治和安全形势急剧变化,大国竞争不断加剧,德国竭力维持欧盟与跨大西洋伙伴关系的规范与认同,并将与中国在意识形态和价值观上的差异当作西方强化对华强硬立场的理由。欧盟将中国视为“制度性对手”,主要指中欧在政治经济等制度层面的对

立和竞争,核心是意识形态对抗和价值观冲突。德国《中国战略》还把与中国对国际秩序原则的认知差异纳入“制度性对手”的范畴,认为中国对国际秩序施加影响,会弱化西方所谓“基于规则的国际秩序”的基础。^①德国对中国的这一认知会对欧盟及其他成员国的对华政策产生一定的示范效应。

第二,角色重塑。为巩固在欧盟的主导地位,德国往往通过将其政策嵌入欧盟的制度和政策框架来扩大其政策影响力。俄乌冲突引发的“时代转折”打破了德国第二次世界大战后奉行的不依赖军事手段的外交政策传统,致使其彻底放弃自20世纪70年代以来实施的“新东方政策”与“以商促变”理念,更加坚定地融入西方和推动欧洲一体化。^②德国政府希望在保障欧洲安全与解决全球性问题上发挥重要作用,并在欧盟内部发挥桥梁纽带作用,积极协调成员国之间的利益。^③若在此时与中国维持“特殊关系”只会被视作战略负担,而非战略资产,以“降依赖、去风险”作为对华政策欧洲化的重要抓手,既可使德国借助欧盟的权力资源拓展本国的战略利益,又可减少德国盟友对其单独与中国打交道的猜忌和警惕。为了平衡本国利益与联盟利益,德国总理朔尔茨领导的“交通灯”联盟^④在制定对华战略时采用了诸多欧盟的概念和法规,通过政策嵌入稳固德国对欧盟外交与安全政策的影响力。

第三,精英社会化。维持欧盟机构中德国政要的高影响力,提高与欧盟层面的互动频率,是德国推进本国外交精英社会化的关键。外交政策欧洲化也是欧盟层面与成员国层面频繁接触与联系的过程,在此过程中,欧盟机构对成员国官员进行“身份重构”,不仅使欧盟官员社会化,也使欧盟机构中的成员国官员社会化。^⑤成员国官员在欧盟制度环境中实现社会

① Die Bundesregierung, “China-Strategie der Bundesregierung,” S. 10.

② Bernhard Blumenau, “Breaking with Convention? Zeitenwende and the Traditional Pillars of German Foreign Policy,” *International Affairs*, Vol.98, Issue 6, 2022, pp. 1905-1908.

③ Olaf Scholz, “The Global Zeitenwende: How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era,” p. 22.

④ 德国“交通灯”联盟是指德国总理朔尔茨领导的由社会民主党、绿党、自由民主党组成的执政联盟,这三个政党在德国政治中分别代表红、绿、黄三种颜色,因此被称为“交通灯”联盟。

⑤ Reuben Wong, “The Role of the Member States: The Europeanization of Foreign Policy?” p. 147.

化,并孕育出共同的外交政策目标,与此同时,成员国在欧盟内部派驻代表,积极打造欧盟的各种规范、模式和指令。^① 与欧盟机构和其他成员国官员的频繁互动使德国易于将本国的政策投射到欧盟层面,持续参与欧盟事务的德国籍官员也会对本国政策和政治产生影响。因而,向欧盟机构推送德国籍要员是德国增强其参与欧盟政治决策力度,提升其在欧盟内部影响力的重要策略,在欧盟机构中的德国籍官员越多、任职级别越高,对欧盟决策偏好的影响越显著。作为德国对华政策欧洲化的重要载体,欧盟主要机构中的德国籍要员在向欧盟投射德国对华政策偏好和欧盟对德国对华政策的渗透方面发挥着关键作用(参见下表)。

表 欧盟主要机构中的德国籍要员

欧盟机构	德国籍官员	职位职责
欧洲理事会	奥拉夫·朔尔茨	欧洲理事会成员,与欧盟其他成员国国家元首或政府首脑、欧洲理事会主席、欧盟委员会主席一起确立欧盟整体政治方向和优先事项。
欧盟委员会	乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)	欧盟委员会主席,负责制定欧盟委员会的政策议程。
欧洲议会	雷纳·威兰德(Rainer Wieland) 卡塔琳娜·巴利(Katarina Barley) 尼古拉·比尔(Nicola Beer) ^②	欧洲议会副议长,在议长缺席时主持辩论。
	曼弗雷德·韦伯(Manfred Weber)	欧洲议会最大党团欧洲人民党主席。
	莱因哈德·彼蒂科菲尔(Reinhard Bütikofer)	欧洲议会对外关系代表团团长。
	斯卡·凯勒(Ska Keller)	欧洲议会绿党/欧洲自由联盟联合主席。
	马丁·席尔德万(Martin Schirdewan)	欧洲议会左翼党团联合主席。

图表来源:笔者根据欧盟委员会、欧洲议会网站信息整理,信息更新至 2024 年 6 月。

① [法]奥利维耶·科斯塔、[法]娜塔莉·布拉克:《欧盟是怎么运作的》,第 64 页。
② 德国自由民主党政治家尼古拉·比尔于 2019 年 7 月至 2023 年 12 月担任欧洲议会副议长。

对华政策欧洲化的三个基本维度——“嵌入型欧洲化”“投射型欧洲化”“交互型欧洲化”与三种基本形态——规范强化、角色重塑、精英社会化为有效评估德国不同领域对华政策的欧洲化路径与程度提供重要依据。

三、德国不同领域对华政策欧洲化的路径与策略

德国与欧盟对华政策是一个包含多个领域的框架概念,主要涵盖外交与安全政策、经贸政策、人权政策、科技政策、环境与能源政策等。德国在不同领域的对华政策遵循不同的欧洲化路径,欧洲化程度也存在明显差异。

(一) 外交与安全政策领域

在地缘战略博弈日趋激烈的情况下,德国对华外交与安全政策呈现“显著欧洲化”倾向,已由“谨慎权衡”转变为“与西方保持一致”。俄乌冲突爆发后,德国与欧盟对华外交与安全政策愈发强调竞争,不但将对华政策与中俄关系进行捆绑,还日益加强与其盟友在印太地区针对中国的战略联动。冯德莱恩表示,中俄之间如何互动是中欧关系未来发展的决定性因素^①,中欧经贸争端与中俄“无限”友谊反映出中欧关系从合作到竞争的转变。^②德国“交通灯”联盟亦有类似判断,“中德两国的对抗与竞争因素在近年来有所增加”^③,“中国与美国的对抗关系”和德国与美国的安全同盟关系相矛盾,中俄加强战略协作与德国“援乌抗俄”的立场相对立,欧盟与北约

① European Commission, “Speech by President von der Leyen on EU-China Relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre,” March 30, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/%20en/speech_23_2063, 2024-11-30.

② Ursula von der Leyen, “Europe’s Choice. Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029,” European Commission, July 18, 2024, p. 25, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf, 2024-11-30.

③ Die Bundesregierung, “Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie,” June 14, 2023, p. 12, <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/Sicherheitsstrategie-DE.pdf>, 2024-11-30.

应在对华政策上密切协调。^①

德国与欧盟印太战略的相继出台表明德国与欧盟对华外交与安全政策的相互促进。在法国和美国分别于2019年5月、6月发布印太战略的刺激和带动下,德国于次年9月颁布《印太政策指导方针》(Leitlinien zum Indo-Pazifik),除了借助该战略扩大经贸关系、打造多样化的印太伙伴关系、与印太地区国家共同应对气候变化和海洋污染、加强法治和人权合作、促进文化、教育和科学交流之外,德国还希望推动欧盟参与印太事务。时任德国外交部长海科·马斯(Heiko Maas)指出,将德国印太战略越多地融入欧洲,德国就会越成功;德国支持欧洲加强在印太地区事务的参与力度,并努力与欧盟合作伙伴进行密切协调。^② 德国政府将欧盟参与印太事务视为其印太战略成功前景的关键,将与欧盟其他成员伙伴进行“印太战略”协调作为推进印太战略的主要抓手,从而塑造德国在印太地区的存在和影响。在此过程中,德国主要采用“投射型欧洲化”路径,将其印太战略意图“上传”至欧盟层面。最终在法德共同协调与推动下,欧盟于2021年9月发布《欧盟印太合作战略》,该战略带有配合美国削弱中国在印太地区影响力的意图。

在欧盟机构学习德国对华政策实践的同时,德国政府也受到欧盟机构及其他成员国对华政策实践的影响。冯德莱恩公布的题为《欧洲的选择》的政策指南表明,欧盟将印太地区视为决定世界未来的地区,致力于深化与日本、韩国、新西兰和澳大利亚的合作,全面部署综合国力,“以阻止中国单方面通过军事手段改变现状,特别是在台湾问题上”^③,这反映出欧盟在对华外交与安全政策上的强硬立场。伴随俄乌冲突加剧全球地缘政治紧张局势,欧盟及其成员国不断推进大西洋地区与印太地区的安全联系和战略利益融合,德国则紧跟欧盟脚步,积极参与印太事务。继法国护卫舰“普

① Die Bundesregierung, “China-Strategie der Bundesregierung,” S. 55-56.

② Die Bundesregierung, “Leitlinien zum Indo-Pazifik. Deutschland-Europa-Asien. Das 21. Jahrhundert gemeinsam gestalten,” September 1, 2020, p. 3, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380500/33f978a9d4f511942c241eb4602086c1/200901-indo-pazifik-leitlinien-1--data.pdf>, 2024-11-30.

③ Ursula von der Leyen, “Europe’s Choice. Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029,” p. 28.

拉亚尔号”(2023 年 4 月)、英国皇家海军巡逻舰“史佩舰”(2024 年初)、荷兰海军护卫舰“特罗姆普号”(2024 年 6 月)过航台湾海峡后,德国“巴登—符腾堡号”护卫舰与“法兰克福号”补给舰于 2024 年 9 月穿越台湾海峡。这是德国军舰 22 年来首次穿越台湾海峡,在 2021 年 8 月至 2022 年 2 月期间,德国“巴伐利亚号”护卫舰在结束与盟国在东亚地区军演后返程时则避开了台湾海峡。自视为“欧洲安全保障者”的德国不希望在印太地区落后于其他欧洲国家,此次以“航行自由”的名义穿越台湾海峡明显受到其盟友的影响,目的是巩固德国在印太地区的军事存在,维护其在西方内部的影响力。当前,德国与欧盟对华外交与安全政策处于不断调适阶段,既有德国向欧盟机构投射其对华政策偏好,也有欧盟的规范对德国决策过程的渗透与约束。

(二) 经贸政策领域

对华经贸政策是中德与中欧关系的重要组成部分。德国与欧盟对华政策的“泛安全化”致使中欧经贸关系中的安全问题更加复杂化。欧盟与德国在制定对华经贸政策时,不仅要考虑经济利益,还会考虑网络、技术、数据、供应链等安全议题,从而导致中欧双边经贸和投资限制与审查措施日益增多,威胁中欧经贸关系的稳定。^① 截至 2023 年,中国已连续八年成为德国最重要的贸易伙伴,德国意在兑现对华“去风险”承诺与维持对华经贸关系之间取得平衡,一方面,努力“言出必行”,谨慎推行对华去风险;另一方面,为了本国利益又存在“言行不一”的情况。^② 当德国与多数欧盟成员国的对华经济利益保持一致时,德国对华政策具有较强的欧洲化意愿;而当德国与欧盟及其他成员国的对华政策出现较大分歧时,德国对华政策欧洲化的“天平”则会偏向其自身。

作为欧洲一体化的重要引擎,德国竭力将其对华经贸政策嵌入欧盟的

^① Dingding Chen and Yingfan Chen, “How the EU’s Security Approach Affects China-Europe Relations,” *The Diplomat*, June 28, 2023, <https://thediplomat.com/2023/06/how-the-eus-security-approach-affects-china-europe-relations/>, 2024-11-30.

^② Patrik Andersson and Frida Lindberg, eds., “National Perspectives on Europe’s De-risking from China,” A Report by the European Think-tank Network on China (ETNC), June 2024, p. 14.

规范和制度框架。2020年10月,欧盟正式施行的《欧盟外商直接投资审查条例》为欧盟范围内外国直接投资确立审查框架,欧盟成员国参照欧盟的审查制度规则,根据各自的审查机制对外国直接投资做出审查决定。由《对外贸易条例》和《对外贸易和支付法》构成的德国外商投资审查制度框架经过多次修订后,其审查范围与《欧盟外商直接投资审查条例》中提到的行业领域有诸多重合。参照《欧盟外商直接投资审查条例》,德国政府于2022年10月有条件地批准了中远海运港口对德国汉堡港“福地”集装箱码头24.99%股权的收购,次月叫停了中资企业对德国两家半导体企业的收购。作为德国对华政策“嵌入型欧洲化”的最佳例证,德国《中国战略》的措辞深受《欧洲经济安全战略》的影响^①,《欧洲经济安全战略》中防范经济安全风险的工具和措施同样出现在德国的《中国战略》中,关于供应链韧性、保护关键基础设施、网络安全、经济依赖武器化或经济胁迫风险、对外投资、军民两用物资出口管制方面的表述,两个战略的趋同度较高。与其说德国是欧盟对华政策调整的引擎,不如说它是一个追随者,《中国战略》援引了“布鲁塞尔讨论或已经实施的大多数政策工具”。^②

欧盟对华电动汽车反补贴调查终裁结果显示德国与欧盟在对华贸易政策上的分歧。2023年10月,欧盟委员会宣布对华电动汽车启动反补贴调查,并于次年10月做出终裁,决定对从中国进口的电动汽车征收为期五年的反补贴税。在终裁投票中,德国和匈牙利等五国投了反对票,但由于未达到占有欧盟人口65%的15个成员国反对的规定,无法阻止欧盟对华电动汽车加征关税。德国在投票中并未投弃权票,而是明确投下反对票,体现出德国对中德经贸关系的高度重视,德国汽车制造商在中国市场有着大量投资,德国政府担心已陷入困境的德国汽车工业遭受关税报复,因而做出了有利于中德关系的决定。与中德汽车工业的紧密合作关系不同,中法电动汽车存在一定竞争性,因而,法国强力支持对中国输欧电动汽车加征关税,德法对立无疑增加了欧盟内部协调对华立场的难度。即便欧

^① Nadine Godehardt, “Die Logik deutscher Chinapolitik in der Zeitenwende,” S. 28.

^② Tim Rühlig, “Germany’s New China Strategy: Following Brussels,” China Observers in Central and Eastern Europe (CHOICE), July 20, 2023, <https://chinaobservers.eu/germanys-new-china-strategy-following-brussels/>, 2024-11-30.

盟委员会主席冯德莱恩是德国人,也必须本着欧盟整体利益行事,不少欧盟成员国希望借助高关税壁垒维持在全球电动汽车市场的竞争力。在对华经贸政策领域,德国与欧盟的利益存在不匹配的情况,鉴于德国已深度融入欧盟的体制动态,很难脱离或是规避欧盟的制度约束。^①“投射型欧洲化”效果明显受制于欧盟的制度,对华政策“去欧洲化”张力增加,欧洲化程度不稳定。

(三) 人权政策领域

人权政策是中德、中欧关系中存有较大分歧的领域,但却是德国与欧盟对华匹配度较高的领域。根据《欧盟—中国:战略展望》,欧盟把在人权问题上与中国进行有效接触的能力视作衡量双边关系质量的重要标准。^②德国在其《中国战略》中指出,欧盟对华政策的一致性体现在:捍卫“以规则为基础”的国际秩序、保护人权、维护欧洲经济利益,以及欧盟作为一个地缘政治角色需要加强的政策领域。这一表述表明,人权政策是欧盟内部协调对华政策的重要组成部分。

近年来,德国在涉疆问题上积极响应欧盟。2021年3月,欧盟基于谎言和虚假信息以人权为由对中国新疆有关人员和机构实施制裁。同年6月,德国联邦议院人权和人道主义援助委员会发表了一份涉疆声明,企图利用人权议题干涉中国内政,诋毁中国的国际形象。2024年10月,新一届欧洲议会罔顾事实通过涉疆决议,恶毒攻击中国新疆人权状况和司法个案,粗暴干涉中国内政和司法主权。迫于压力,德国大众汽车于次月宣布将出售在新疆地区的工厂,退出当地业务。在涉台议题上,德国亦与欧盟密切协调。2024年1月13日,欧盟对外行动署就中国台湾地区选举发表声明,对选举表示欢迎,对选民表示祝贺。紧接着,德国外交部于次日发表声明,对所有选民、参加选举的候选人和当选者表示祝贺,这是德国政府自2012年以来首次对中国台湾地区的选举表示祝贺,这一不顾中国坚决反对

^① Roland Sturm, “Die Europäisierung des deutschen Regierungssystems,” in: Katrin Böttger and Mathias Jopp (Hg.), *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden: Nomos, 2021, S. 73.

^② European Commission, “EU-China: A Strategic Outlook,” p. 2.

企图与其盟友一道在涉台议题上挑衅中国的行径表明德国已放弃“政治中立”。2024年10月,德国与其他14个西方国家在联合国大会第三委员会一般性讨论中发表关于新疆和西藏人权状况的联合声明,其将人权问题政治化和武器化、干涉中国内政、遏制中国发展的企图昭然若揭。两日后,欧洲议会通过涉台决议,恶意歪曲《联合国大会第2758号决议》,企图挑战一个中国原则。通过比较德国与欧盟在人权等价值观议题上的对华立场发现,德国致力于将其对华人权政策嵌入欧盟对华人权政策框架,借此推动实现其价值观目标。

近年来,中德与中欧关系受人权议题的干扰不断,这与欧盟层面与成员国层面人权部门官员的频繁接触与密切协调相关。在前欧洲议会驻华关系代表团团长、德国绿党籍政治家彼蒂科菲尔的鼓动下,欧洲议会于2021年3月决定取消《中欧全面投资协定》的审议会议,并于5月正式冻结该协定。其行动得到了欧洲议会绿党/欧洲自由联盟联合主席斯卡·凯勒的支持与声援,^①这些绿党籍欧洲议员与绿党执掌的德国外交部官员相互呼应,极大推动了德国对华人权政策的欧洲化。彼蒂科菲尔曾在采访中表示,“欧洲对华政策不能由一、两个国家来主导。如果我们允许德国和法国如此自私自利,将助长中国分而治之的战略”^②,他主张欧盟成员国对华采取统一立场,警告德法不要“自私地”寻求指导欧盟与中国的关系。不仅如此,彼蒂科菲尔还在台海问题上制造事端,为了迎合美国“以台制华”战略,他分别于2022年11月与2024年3月窜访中国台湾地区。此举得到德国自由民主党籍前欧洲议会副议长尼古拉·比尔的响应,比尔于2022年7月窜访中国台湾地区,妄图展现欧洲议会对台湾地区的支持。基于上述分析,德国对华人权政策呈现出“显著欧洲化”倾向,欧盟主要机构中的德国籍要员在欧盟对华人权政策形成过程中扮演着重要角色。

① The Greens/EFA in the European Parliament, “Greens/EFA Condemn Sanctions Against MEPs by Chinese Government,” March 23, 2021, <https://www.greens-efa.eu/en/article/press/greens-efa-condemn-sanctions-against-meps-by-chinese-government>, 2024-11-30.

② Tim McNulty, “Germany and France Warned ‘Selfish’ China Approach Will Let Beijing ‘Divide and Conquer’,” *Daily Express*, September 4, 2021, <https://www.express.co.uk/news/world/1485974/Germany-latest-France-news-EU-China-stance-Beijing-Europe-policy-Emmanuel-Macron-latest-VN>, 2024-11-30.

(四) 科技政策领域

德国与欧盟虽未效仿美国在科技领域对华实行全方位的遏制策略,但仍试图建造具有防御性的欧式“小院高墙”,以数据安全和技術主权为由对华推行技术“脱钩”,意图遏制中国在关键技术领域的全球竞争力与影响力。受到美国全球 5G 技术“泛安全化”叙事的影响,2020 年 1 月,欧盟出台了《5G 安全工具箱》,呼吁成员国从国家安全角度看待 5G 安全问题,如采取降低风险的举措,加强对移动网络运营商的安全要求;确保供应商的多元化,避免对所谓高风险供应商的依赖等。^①截至 2023 年 6 月,几乎所有成员国都将此工具箱纳入本国法律,但仅有 10 个成员国利用这些特权限制或排除高风险供应商。前欧盟内部市场专员蒂埃里·布雷顿(Thierry Breton)对此表达了不满,敦促更多成员国为维护欧盟集体安全,限制或禁止华为和中兴通讯参与 5G 网络建设^②,德国显然是布雷顿重点敦促的对象。

关于中国供应商能否参与德国 5G 网络建设的讨论已持续多年,迫于美国与欧盟的压力,德国议会曾于 2021 年 4 月批准了《信息安全法 2.0》,试图通过加强对供应商的监管来保障关键基础设施安全,以提高德国信息技术系统的安全性。虽然该法案为外国电信制造商设置了较高的安全门槛,但并未禁止中国制造商参与德国的 5G 网络建设。然而,自“交通灯”联盟上台后,德国在降低对华技术依赖方面逐步加码,在限制使用中国制造商参与 5G 网络建设方面与欧盟保持一致。2023 年 3 月,德国政府启动对本国 5G 通信网络中与安全相关组件的审查,具体的审查标准包括:制造商是否直接或间接受控于第三国政府;制造商是否已经或正在对德国或欧盟其他成员国、北约或其机构的安全或公共秩序产生不利影响;关键组件的

① European Commission, “The EU Toolbox for 5G Security,” January 29, 2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/eu-toolbox-5g-security>, 2024-11-30.

② European Commission, “Speech by Commissioner Breton on the Cybersecurity of 5G Networks,” June 15, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_3314, 2024-11-30.

使用是否符合德国、欧盟或北约的安全政策目标。^① 这些审查标准表明,德国对华技术“去风险”政策以其自身、欧盟和北约的安全利益为导向。之后,2024年7月,德国政府宣布,最迟到2026年底将华为和中兴通讯的关键组件从德国5G核心网中移除,最晚在2029年底将德国5G移动网络接入和传输网络中的网管系统替换为其他制造商。^② 这一表态认定了中国制造商的关键部件带有地缘政治风险,由此禁令带来的经济损失并非首要考量。截至2022年底,德国59%的5G无线接入网络来自中国供应商^③,其中,在德国境内大约有8万根天线由华为提供,而拆除这些移动设备将耗资32亿欧元,耗时5年。^④ 尽管对华技术“去风险”“降依赖”会给德国带来巨大损失,但德国仍认同美国杜撰的“网络安全风险”叙事,以加强自身5G移动网络的安全和技术与数字主权为由,逐步减少对中国供应商的依赖。经过多年的内部争论,德国日益将其对华科技政策嵌入欧盟对华科技政策框架,德国与欧盟的对华科技政策日益从不匹配向匹配过渡,德国对华科技政策欧洲化的程度不断增强,处于“愿意欧洲化”阶段。

(五) 环境与能源政策领域

环境与气候议题是德国与欧盟对华政策上存在广泛共识的领域。根据《欧盟—中国:战略展望》,欧盟表示要在应对气候变化领域加强与中国合作,并将中国视为落实《巴黎协定》的重要伙伴。^⑤ 在2019年12月推出的《欧洲绿色新政》中,欧盟提出了2030年前温室气体排放量比1990年至少减少55%,2050年前实现气候中和的目标,以推进欧盟经济转型与可持

① Bundesministerium des Innern und für Heimat, “Stärkung der Sicherheit und technologischen Souveränität der deutschen 5G-Mobilfunknetze,” July 11, 2024, <https://www.bmi.bund.de/Shared-Docs/kurzmeldungen/DE/2024/07/5g.html>, 2024-11-30.

② Ebenda.

③ “The Market for 5G RAN in Europe: Share of Chinese and Non-Chinese Vendors in 31 European Countries,” *Strand Consult*, 2022, <https://strandconsult.dk/the-market-for-5g-ran-in-europe-share-of-chinese-and-non-chinese-vendors-in-31-european-countries/>, 2024-11-30.

④ Iain Morris, “Replacing Huawei’s 80,000 5G Antennas Would Cost Germany Billions,” *Light Reading*, March 15, 2023, <https://www.lightreading.com/5g/replacing-huawei-s-80-000-5g-antennas-would-cost-germany-billions>, 2024-11-30.

⑤ European Commission, “EU-China—A Strategic Outlook,” p. 3.

续发展。显然,欧盟若要实现其全球气候政策野心,需要得到中国的支持。在2024年6月举行的第五次中欧环境与气候高层对话上,中欧达成诸多绿色共识,欧洲方面希望深化与中国在气候变化和生态环境保护等领域的合作。^①

然而,近年来,德国与欧洲对华环境与能源政策去风险化趋势明显增强。在《欧盟未来竞争力报告》中,欧盟表示要在对华环境政策上权衡利弊,既认为增加对中国的依赖可能是实现脱碳目标最经济、最有效的途径,又把中国视作欧洲清洁技术和汽车行业的威胁。^②实际上,欧盟与中国合作应对气候变化目的在于借助中国的力量实现其全球气候政策野心,维护其所谓“基于规则的国际秩序”,并不乐见中国在全球气候治理中发挥引领作用。欧盟的对华环境与气候政策主要取决于中国在全球气候治理谈判中的立场是否与欧盟的利益保持一致。^③在对华能源政策上,欧盟的防范意识明显增强,主动降低对中国关键原材料高度依赖的脆弱性。在欧盟的许多关键原材料供应中,中国占据了主导地位,比如,中国向欧盟供应了100%的重稀土、97%的镁、85%的轻稀土等。^④2024年3月,欧洲理事会批准了欧洲《关键原材料法案》,旨在降低对单一国家关键原材料的依赖,增强欧洲在关键原材料领域的自主性。在能源议题上,欧盟将中国视为竞争者,正如《欧洲的选择》政策指南提出的:在地缘战略竞争时代,能源和气候政策皆被武器化,中欧关系经历着从合作到竞争的转变。^⑤

德国的对华气候政策实践主要基于两个认知:一方面,德国认为中国的气候政策遵循着不同的价值观,目标是在与气候相关的重要经济领域占据主导地位;另一方面,德国深知,没有中国的支持,不可能遏制全球气候

① European Commission, “Press Readout on the Fifth EU-China High Level Environment and Climate Dialogue,” June 19, 2024, https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/press-readout-fifth-eu-china-high-level-environment-and-climate-dialogue-2024-06-19_en, 2024-11-30.

② European Commission, “The Future of European Competitiveness. Part A | A Competitiveness Strategy for Europe,” September 2024, p. 7, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en, 2024-11-30.

③ 田慧芳:《碳中和背景下中欧气候合作的潜力与挑战》,《欧亚经济》2022年第5期,第99页。

④ 王涵、薛成:《欧盟〈关键原材料法案〉的影响及应对》,《中国外汇》2024年第9期,第22页。

⑤ Ursula von der Leyen, “Europe’s Choice. Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029,” p. 25.

危机。^① 因此,德国主张与中国开展气候领域的对话交流与务实合作,并且与欧盟及其成员国,以及其他志同道合的合作伙伴密切协调立场。^② 德国把中德环境与气候对话视作中欧气候保护合作的基石,“愿为加强中欧环境与气候高层对话并取得具体、雄心勃勃的成果而努力”^③,借此增强德国对华环境政策的影响力,此乃“投射型欧洲化”的典型表现。在德国看来,中德作为两个强大经济体,有责任为全球气候环境和生物多样性保护、落实《2030 年可持续发展议程》做出重大贡献,而且中德两国的合作可以产生超越德国和中国的积极影响。^④ 与此同时,德国也警惕中国将双边绿色合作作为施压手段,以此推动实现其他领域的利益。^⑤ 在对华去风险方针指引下,欧洲尽可能降低对中国绿色技术供应链的依赖,包括限制中国太阳能电池板,禁止中国锂离子电池与对中国输欧电动汽车加征关税等,以平衡经济繁荣、气候目标和安全利益目标的实现^⑥,德国也基本遵循欧盟的这一政策目标,积极建构欧盟“绿色先锋”的角色。

在外交政策欧洲化过程中,德国需不断在“德国化”与“欧洲化”之间加以平衡,以致在适应欧盟制度框架与向欧盟层面投射本国政策偏好之间始终处于不对称的状态。大体看来,德国对华政策处于“愿意欧洲化”阶段,德国政府往往根据本国利益偏好选用不同的欧洲化路径。在人权价值观与外交安全等高政治领域,德国与欧盟对华政策匹配度较高,对华政策欧洲化的程度亦较高。价值观和政治制度差异、中美对抗加剧与中俄战略伙伴关系极大制约了中德、中欧在外交与安全领域的合作,“嵌入型欧洲化”方式作用更为突出,有助于德国规避与中国的实力对比差距,依托欧盟的

① Lutz Weischer, et al., “Realistische China-Klima-Politik. Empfehlungen für eine strategische Neuausrichtung in geopolitisch angespannten Zeiten,” *German Watch*, February 28, 2023, S. 4, https://www.germanwatch.org/sites/default/files/germanwatch_realistische_china-klima-politik_2023.pdf, 2024-11-30.

② Ebenda.

③ Die Bundesregierung, “China-Strategie der Bundesregierung,” S. 28.

④ Ebenda., S. 20.

⑤ Ebenda., S. 27.

⑥ Alexander Lipke, et al., “Trust and Trade-offs: How to Manage Europe’s Green Technology Dependence on China,” *European Council on Foreign Relations*, May 29, 2024, <https://ecfr.eu/publication/trust-and-trade-offs-how-to-manage-europes-green-technology-dependence-on-china/>, 2024-11-30.

力量实现本国的安全利益和价值观利益诉求。在经贸、科技和环境与能源等低政治领域,德国与欧盟对华政策的匹配度高低不等,对华政策欧洲化程度存在明显差异。在这种情况下,对华政策的自主性较高,德国更趋向于采用“投射型欧洲化”方式来实现本国在经贸、科技、环境与能源领域的利益,并积极引导和建构欧盟对华经济、科技、环境与能源政策。“交互型欧洲化”主要反映在德国与其他成员国的欧盟官员在对华政策上相互协调的过程中,多用于管控欧盟内部在对华政策上的分歧。

四、德国对中欧关系的建构效应

德国与中国的外交关系超越单纯的双边问题,是一个涉及欧洲、美国、俄罗斯在内的多层级、多主体的动态互动系统。德国对华政策是在与欧盟及其成员国,以及美国的密切互动中发展起来的,过去 20 余年,德国对华政策受制于欧盟制度规范,亦作用于欧盟对华政策。德国与欧盟对华政策范式的同频转变是德国对华政策“愿意欧洲化”的最佳印证,德国未来将从多个领域对中欧关系发挥建构效应。

(一) 德国与欧盟对华政策范式同频转变

欧盟对华政策范式的转变很大程度归因于德国对华态度的转变。^① 欧盟对华“三重定位”的确立与固化是德国对华政策“嵌入型欧洲化”与“投射型欧洲化”共同作用的结果,集合了欧盟对德国对华政策的规范力量与德国对欧盟对华政策的塑造能力。2019 年 3 月,欧盟首次提出对华“伙伴—竞争者—制度性对手”的“三重定位”,其雏形源自德国工业联合会(BDI)在同年 1 月发布的一份政策文件,该文件将中国定位成“合作伙伴与制度性竞争对手”(Partner and Systemic Competitor),这里的“制度竞争”主要指中国经济制度与欧盟经济原则之间的冲突,不涉及双方政治制度以及对国

^① Stormy-Annika Mildner, “Deutsche Interessen in der europäischen Handelspolitik: Deutschland—das Zünglein an der Waage?” in Katrin Böttger and Mathias Jopp, eds., *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden: Nomos, 2021, p. 425.

际秩序认知的差异。^① 自欧盟在文件中确立对华“三重定位”后,德国也将“三重定位”作为对华政策欧洲化的重要抓手嵌入其政策文件和制度框架。德国政府在 2023 年先后发布的《国家安全战略》与《中国战略》中再次重申了对华“三重定位”,并把对华竞争与双方制度对抗置于伙伴关系之前。从首创“两重定位”到接受并采纳欧盟的“三重定位”,再到将其嵌入本国对华政策方针中,德国正着重从欧盟的战略视角来审视与中国的关系,一方面,积极参照欧盟立场来调整其中国战略,推动实现欧盟统一的对华政策目标;另一方面,试图影响欧盟及其他成员国的对华政策,积极拓展德国对华政策在欧盟的影响力。

当前,“去风险”成为欧盟对华政策的集体叙事,也是德国对华政策“投射型欧洲化”的成功实践。“去风险”(De-risking)一词最早由欧盟委员会主席冯德莱恩明确表述出来。2023 年 1 月,冯德莱恩在世界经济论坛年会演讲时表示要对华“经济去风险”,强调欧盟仍需“与中国合作和贸易”,应把重点放在“去风险”而非“脱钩”上。^② 同年 3 月 30 日,冯德莱恩在欧洲墨卡托中国研究所和欧洲政策中心关于中欧关系的演讲中指出:“与中国脱钩既不可行,也不符合欧洲的利益”,欧中关系“不是非黑即白的”,欧洲必须“聚焦于去风险,而不是脱钩”。^③ 此次演讲后,对华“去风险”政策迅速引起西方媒体和公众的广泛关注。

不过,“去风险”政策理念并非冯德莱恩首创,而是由德国发明。在德国联邦议员尼尔斯·施密特(Nils Schmid)看来,朔尔茨是世界上第一个谈及对华战略使用多样化概念的人,德国才是欧盟和七国集团正式采用“去

① “Partner and Systemic Competitor-How Do We Deal with China’s State-Controlled Economy?” BDI Policy Paper, January 10, 2019, <https://english.bdi.eu/publication/news/china-partner-and-systemic-competitor>, 2024-11-30.

② European Commission, “Special Address by President von der Leyen at the World Economic Forum,” January 17, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_285, 2024-11-30.

③ European Commission, “Speech by President von der Leyen on EU-China Relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre.”

风险”战略的发起人。^①从理念上来看,朔尔茨比冯德莱恩更早表示:不与中国脱钩,要降低风险。2022年10月,德国政府发言人斯蒂芬·赫伯斯特莱特(Steffen Hebestreit)在新闻发布会上强调,朔尔茨不赞成与中国脱钩,呼吁多样化战略并降低风险。^②几日后,朔尔茨在德国《法兰克福汇报》撰文表示,不想与中国脱钩,但会通过“明智的多样化”来减少单边依赖。^③从“去风险”维度来看,对华“经济去风险”理念最早可追溯到德国外交政策协会于2022年11月发表的题为《欧中经济关系的风险管理》的政策报告,报告中明确提到“降低风险”概念,并建议德国和欧洲采取适当且统一的应急计划,减少因过度依赖某些商品而产生的风险。^④而且,在冯德莱恩于2023年3月30日表示对华去风险包括“经济去风险”与“外交去风险”之前,便有德国学者对“去风险”进行了系统阐释:欧盟对华政策的当务之急是“去风险”,其本质是“限制欧盟面对更广泛的压力、中国可能造成的干扰,以及与中国相关的地缘政治紧张局势的脆弱性”。^⑤

至于对华“去风险”引发舆论广泛关注,并得到欧盟政界人士的回应与采纳,显然离不开德国的积极响应与倡导。在冯德莱恩提出对华“去风险”政策后不久,德国外交部长安娜莱娜·贝尔伯克(Annalena Baerbock)便开始为“去风险”政策奔走呼号:德国不会与中国脱钩,但要把风险降到最

① “[Interview] Blueprint for ‘De-risking’ Came from Scholz’s ‘Smart Diversification,’ Says German Lawmaker,” *The Hankyoreh*, July 20, 2023, https://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/1101042.html, 2024-11-30.

② Die Bundesregierung, “Regierungspressekonferenz vom 28. Oktober 2022,” October 28, 2022, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungspressekonferenz-vom-28-oktober-2022-2138780>, 2024-11-30.

③ Olaf Scholz, “Darum geht es bei meiner Reise nach China,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, November 2, 2022, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/olaf-scholz-erklaert-seine-china-reise-offener-und-klarer-austausch-18431634.html?premium>, 2024-11-30.

④ Claudia Schmucker and Guntram B. Wolff, “Risikomanagement in den europäisch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen,” *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*, DGAP Policy Brief No.34, 2022, p. 2.

⑤ Mikko Huotari and Grzegorz Stec, “Six Priorities for ‘De-risking’ EU Relations with China,” *Internationale Politik Quarterly*, March 24, 2023, <https://ip-quarterly.com/en/six-priorities-de-risking-eu-relations-china>, 2024-11-30.

低。^① 同年5月,德国总理朔尔茨在欧洲议会演讲中表示同意冯德莱恩的观点,“我们的目标不应是脱钩,而是明智地去风险”。^② 同年7月出台的《中国战略》更是以“去风险”为焦点,接受与中国展开基于公平规则的竞争,当务之急是将风险降到最低。^③ 德国将本国“去风险”而非“脱钩”的对华政策投射到欧盟层面,并使其成为欧盟对华政策的主体框架思路,是德国对华政策“投射型欧洲化”典型的成功案例。

基于上述分析,德国与欧盟对华政策范式转变趋于同频,德国首创的“两重定位”与“明智的多样化”理念成功孵化并助推欧盟对华“三重定位”与“去风险”政策,体现出德国在欧盟对华政策上强大的塑造和适应能力。

(二) 德国对中欧关系的多面建构

在当今世界大变局下,特朗普再度执政给矛盾与利益交织的中美欧三边关系增加不确定性,俄乌冲突的未来充满变数,欧洲安全困境仍待破解,“时代转折”下德国从北约中的“搭便车一族”到欧洲“安全保障者”的角色定位转变,等等,这些因素共同影响德国对中欧关系的建构效应。基于德国对中国在不同政策领域的利益诉求,德国对中欧关系的建构表现出显著的多面性。

第一,出于价值观与地缘政治利益考量,德国在欧盟内部不会放弃在价值观和地缘政治领域对中国施压。中欧在意识形态和价值观上存在根本分歧,德国与其他欧盟成员国仍将中国视作“制度性对手”,尤其在俄乌冲突爆发后,欧盟日益配合美国政府“竞赢”中国的战略目标,无论俄乌冲突未来走向如何,它给欧洲带来的“创伤”会继续干扰中德、中欧关系。尽管美欧关系动荡可能削弱对华协调的基础,但鉴于美欧在维护现行国际秩

^① Die Bundesregierung, “Rede der Bundesministerin des Auswärtigen, Annalena Baerbock,” April 19, 2023, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-der-bundesministerin-des-auswaertigen-annalena-baerbock-2185098>, 2024-11-30.

^② “EU Must Reduce Risks in China Relations Without Cutting Ties—Scholz,” *Reuters*, May 9, 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/eu-must-reduce-risks-china-relations-without-cutting-ties-scholz-2023-05-09/>, 2024-11-30.

^③ Die Bundesregierung, “China-Strategie der Bundesregierung,” p. 10.

序、对华科技竞争等领域存在共同利益,德国在欧盟内部仍会与美国方面保持有限协调。由于短期内难以摆脱对美安全依赖与难以弥合欧盟内部对华政策分歧,德国会以“协调者”身份推动欧盟内部对华共识的构建,并致力于寻求对美战略主动性,以降低美国对华“遏制战略”对中德与中欧合作的掣肘。

第二,出于经济利益考量,德国会在欧盟内部推动中欧务实合作,并在冲突领域延续对华竞争。为纾解本国经济困境,德国政府会竭力平衡对华价值观利益与经济利益,在重构中欧关系过程中将促进双方经贸关系置于重要位置。一方面,德国会利用特朗普再度执政后美欧关系深刻调整期,与中国深化经济合作。另一方面,德国与其他欧盟成员国会继续使用如关税和出口管制等保护主义举措保持对华经济竞争。未来,欧盟将基于对华“去风险”加强对欧洲内部市场、技术主权、关键基础设施等领域的保护,以重振欧洲经济竞争力。

第三,出于全球治理与发展利益考量,德国支持欧盟在中国领先的技术领域和应对气候保护、公共卫生等全球议题上与中国务实合作。欧洲对华“去风险”政策的基本逻辑是谋求相对收益最大化,维持和扩大对华相对优势,既要降低过度依赖中国给欧洲带来的风险,又要保留对欧洲有益的合作,在经济和技术领域挤压中国的获益空间,在数字、环境、能源领域继续从与中国的合作中受益。这种合作既符合德国与欧盟作为多边主义倡导者的身份定位,亦是德国增强其在欧盟内部领导权的主要着力点。

结 语

在全球地缘政治紧张局势加剧的冲击下,完全遵循“时代转折”方针与中国脱钩不符合德国的经济和全球战略利益,选择对华政策欧洲化既可避免欧盟对华政策“去德国化”,维护德国对欧盟对华政策的主导地位,又可防止欧盟对华政策“中东欧化”,降低俄乌冲突后中东欧国家对华强硬派在欧洲整体对华政策中的负面影响。因而,对华政策欧洲化可视为避免中

德双边关系出现剧烈动荡的重要机制。不过,片面强调对华政策欧洲化也会加剧对华政策的“泛安全化”与“泛意识形态化”,不仅不利于中德、中欧关系行稳致远,还可能加剧成员国之间的紧张关系,阻碍欧洲一体化进程。

美国总统特朗普重返白宫后,在北约防务支出、俄乌冲突、贸易关税、民族/民粹主义、欧洲战略自主等多个议题上对欧洲发起冲击,美欧关系裂痕的加深可为中德、中欧关系的改善提供机会,但鉴于中德、中欧在价值观、对俄立场、经贸等问题上仍存在明显分歧,德国与欧洲对华政策的调整具有一定限度,而欧洲国家在中美之间摇摆幅度与频率的增加势必会降低中欧关系的稳定性。因而,随着国际政治格局变迁与中美欧三边关系演进,欧盟对华政策还将出现新的调整,但同时必须指出,中欧关系发展仍具有较大的可塑性。2025 年是中国与欧盟建交 50 周年,双方可以此为契机,在经贸、全球挑战与国际战略问题上加强对话磋商,积极管控和妥善处理分歧。中欧关系的未来极大程度上取决于双边关系的“去安全化”与“去意识形态化”,“坚持伙伴定位,坚持对话合作,深化战略沟通,增进战略互信,凝聚战略共识,开展战略协作”^①,主动运筹和塑造良性竞争、互利共赢的中欧关系是当下和今后中国对欧政策的基本思路。面对德国对华政策日趋欧洲化与欧盟内部加强协调对华政策,中国始终支持欧洲一体化进程,支持欧洲加强战略自主,重视德法等欧洲大国对中欧关系的建构作用,反对集团政治和阵营对抗,始终致力于在相互尊重主权的基础上,与欧盟及其成员国深化拓展平等、开放的合作伙伴关系,不断扩大彼此利益的汇合点。

^① 《中欧关系有着强大内生动力和广阔发展前景》,《人民日报》2024 年 5 月 12 日,第 3 版。