

## 默克尔政治遗产及未来德国政治走向

胡 冀

**内容提要：**默克尔执政期间虽成绩斐然，但在世界格局变革、德国内外环境发生变化之际，未能及时调整，使德国成为“未准备好的霸权”。为因应内外挑战，默克尔维持政治上走“中间道路”，坚持社会主义市场经济模式，以保障德国利益为首要的欧洲政策及推动“积极有为”等德国外交政策延续性的同时，对上述政治遗产做出适当调整，以适应时代要求。未来，德国政府仍将主抓经社议题以稳固国内政治局面，并以欧洲政策为支撑因应全球变局，但亦面临德国国内、欧洲及全球格局等多方面掣肘。

**关键词：**默克尔 德国政治 民粹主义 欧洲政策

2018年10月29日，德国总理安格拉·默克尔（Angela Merkel）在其所在的基督教民主联盟（Christlich Demokratische Union Deutschlands，以下简称“基民盟”）的新闻发布会上正式表示，她将不会在同年12月寻求连任党主席一职。此外，在本届总理任期到任之后，她也将不再参与下届大选。同年12月7日，随着基民盟第31届全国党代会的召开，安妮格雷特·克兰普-卡伦鲍尔（Annegret Kramp-Karrenbauer）当选新一任的基民盟主席，党权、政权正式分离，“默克尔时代”正式走向尾声。

在“默克尔时代”行将落幕之际，德国却面临着内外困局。默克尔的辞任虽有德国国内对其长期执政产生厌倦的因素，但也同时反映了近年来德国国内政局失去稳定、经济竞争力遭受挑战，引发该国国内不满情绪。同时，战后德国所依赖和习惯的西方自由秩序也正面临前所未有的冲击。美国总统唐纳德·特朗普

---

胡冀 中国国际问题研究院欧洲研究所助理研究员。

(Donald Trump)在贸易、军费、多边议题上对德国频频发难,德美关系狼烟四起,西方内部面临分化;中俄两国在经济、安全等领域对德国和欧盟形成挑战,欧周边安全形势的不稳也引发欧洲内外安全风险交织的局面。<sup>1</sup>正如2019年的慕尼黑安全报告《全球拼图:谁来拼起碎片?》开篇透露的隐忧,世界不仅正经历着似乎永无止境的大小危机,并且事情“不会好起来”。<sup>2</sup>长期以来对进步和稳定的预期不再是理所当然,二者间的共振将把德国导向何处?

为探讨此问题,本文在德国当前内外环境生变的背景下,以总结默克尔执政14年来的得与失为基础,对默克尔既往政策所做调整进行分析,进而厘清德国未来的应对思路及其所面临的掣肘。需说明的是,本文提到德国的诸多政策虽并非默克尔一人之功,将它们皆归到默克尔名下,既是德国议会民主制中“总理民主”的突出体现,<sup>3</sup>也是因为默克尔在过去14年中,已在德国政治中打下了鲜明的个人烙印。

## 一、默克尔执政的得与失

对于默克尔执政的得失成败,各界莫衷一是。一方面,默克尔执政的14年间,尤其是其执政中后期,世界格局进入大发展、大变革、大调整时期,欧洲危机频发。在相对不利的外部环境下,德国政治基本稳定、经济在欧洲一枝独秀,在默克尔的率领下,德国在欧盟以及全球的地位及影响力均得到巩固甚至提升,迎来“黄金时代”。但另一方面,相较于默克尔执政初期德国、欧洲稳定向好的局面,当前德国政治出现变局、经济发展后劲不足,欧洲一体化迟滞、内部矛盾激烈,德、欧在全球棋盘中有进一步边缘化可能。默克尔虽谨慎行事,却给其继任者留下了棘手的内外部环境难题。

### (一)默克尔执政,德国进入“黄金时代”

2015年,难民危机发酵到最高峰时,《金融时报》(Financial Times)专栏作家吉迪恩·拉赫曼(Gideon Rachman)撰文,谈及默克尔上台十年以来,德国享受到“和平、繁荣和国际尊重,并将世界的各种麻烦保持在安全距离之外”,是

---

1 慕尼黑安全会议主席、德国前驻美大使沃尔夫冈·伊申格尔(Wolfgang Ischinger)概括,详见Matthew Karnitschnig,“Wolfgang Ischinger: We’re Walking Backward,” *Politico*, April 3, 2019, <https://www.politico.eu/article/wolfgang-ischinger-were-walking-backward/>, 2019-04-03。

2 Munich Security Conference,“The Great Puzzle: Who Will Pick Up the Pieces?” Feb 2019, <https://www.securityconference.de/en/publications/munich-security-report/munich-security-report-2019/>, 2019-04-01。

3 [德]沃尔夫冈·鲁茨欧:《德国政府与政治》,熊炜、王剑译,北京:北京大学出版社,2010年版,第202—213页。

为德国的“黄金时代”。<sup>1</sup>四年后的今天，尽管默克尔执政的内外环境发生了巨大变化，这一评价似仍适用。

因势利导、推动德国繁荣稳定，是默克尔能够长期执政的合法性根基。与21世纪初被称为“欧洲病夫”的惨痛经历相比，德国在2005年默克尔担任总理之后，经历了“经济奇迹”并迅速走出欧债危机，在欧洲的表现一枝独秀。其中，德国的经济增长平稳，实现自2010年以来九年的连续增长；<sup>2</sup>财政状况持续改善，至2018年，已实现连续五年盈余并创下新高。<sup>3</sup>就业方面，德国的失业率在2005年达到12.6%，为战后最高点，而到2018年则降至5.2%，为两德统一以来的新低；<sup>4</sup>商品和服务贸易顺差不断扩大，2018年进出口额均创历史新高。<sup>5</sup>各国国债与德国国债收益率的差值成为衡量欧洲国家经济表现的重要指标，反映了市场对德国经济地位的高度认可。尽管默克尔任内德国经济的出色表现是其前任格哈德·施罗德（Gerhard Schröder）总理所推行的“2010议程”及哈茨改革、德国在欧洲统一大市场内的制度性优势以及全球化红利等共同作用的结果，但默克尔不拘泥于党派之别，上台后“萧规曹随”，沿袭施罗德的政策，并在经济危机背景下实施紧缩政策，为推动德国经济实现大逆转铺平道路。

因经济领导力外溢至政治层面，德国在欧盟内部的角色逐渐超越“不情愿的霸权”（The Reluctant Hegemon）。<sup>6</sup>法国引领政治、德国贡献经济<sup>7</sup>是战后欧洲一体化“法德引擎”的固有运转模式。然而，欧债危机后法国自顾不暇，在欧洲事务上作用弱化，“法德引擎”一度失灵，默克尔带领下的德国成为欧盟事实上的

---

1 Gideon Rachman, “The End of the Merkel Era Is within Sight,” *Financial Times*, October 27, 2015, <https://www.ft.com/content/477cdd7a-7997-11e5-933d-efcdc3c11c89>, 2019-04-01.

2 Federal Statistical Office, “German Economy Grew 1.5% in 2018,” January 15, 2019, [https://www.destatis.de/EN/Press/2019/01/PE19\\_018\\_811.html](https://www.destatis.de/EN/Press/2019/01/PE19_018_811.html), 2019-04-01.

3 Ibid.

4 Federal Employment Agency, *Annual Review 2018*, January 4, 2019, <https://www.arbeitsagentur.de/en/press/en-2019-02-annual-review-2018-the-labour-market-continued-to-develop-very-well>, 2019-04-01.

5 Federal Statistical Office, “German Exports in 2018: +3.0% Compared with 2017”, February 8, 2019, [https://www.destatis.de/EN/Press/2019/02/PE19\\_047\\_51.html](https://www.destatis.de/EN/Press/2019/02/PE19_047_51.html), 2019-04-01.

6 “不情愿的霸权”（The Reluctant Hegemon）指的是德国在欧盟内具有“经济霸主”地位，但缺乏政治领导的意愿及合法性。该概念最早由阿什顿大学教授威廉·帕特森（William E. Patterson）于2011年提出，在欧债危机初步缓解，2013年《经济学人》发布同题特别报告后，该使用开始流行。详见 William E. Patterson, “The Reluctant Hegemon? Germany Moves Center Stage in the European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.49 Issue 1, 2011, pp.57-75; Simon Burmer and William E. Patterson, “Germany as the EU’s Reluctant Hegemon? Of Economic Strength and Political Constraint,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 20 Issue 10, 2013, pp.1387-1405; *The Economist*, “Europe’s Reluctant Hegemon,” June 13, 2013.

7 熊炜：《“借权威”与妥协的领导——德法合作的欧盟领导权模式》，《世界经济与政治》，2018年第6期，第30—50页。

领导者。尽管由于“德国问题”的存在,<sup>1</sup>德国并不愿单独出头,但随着欧洲接连遭遇危机,德国担忧“一损俱损”,不仅在经济领域,更开始在政治、安全等领域承担更多责任。欧债危机中,默克尔积极出资支持欧洲金融稳定工具,推动设立永久性纾困机制,并要求受援国采取紧缩政策,在不触怒德国国内民意的情况下,推动欧洲走出债务危机。乌克兰危机中,默克尔与多方斡旋以降低危机的剧烈程度,探索出外交上的“诺曼底模式”(Normandy Format),并适度牺牲德国对俄经贸利益,<sup>2</sup>维护欧盟团结,共同制裁俄罗斯,被视为德国战后首次在欧洲扮演地缘政治领袖的角色。<sup>3</sup>难民危机中,在初期误判形势、难民过度涌入的背景下,默克尔紧急摸索出与土耳其签署协议、关闭西巴尔干道路、推动欧盟内部摊派机制并收紧国内难民政策的“一揽子”解决方案,有效缓解难民涌入压力,为难民危机长期解决赢得时间和空间。在三大危机从经济、安全、社会对欧盟发起全方位立体挑战之时,默克尔凭借其出色的危机管理能力避免了欧盟的分崩离析,德国的多面领导角色<sup>4</sup>及在欧盟内部的政治影响力得到提升及认可。前波兰外长拉多斯瓦夫·西科尔斯基(Radosław Sikorski)的表述“相对于德国的强大,我更害怕德国的无所作为”成为认可德国角色的重要注脚。<sup>5</sup>

德国成为多边外交及全球治理的重要力量。由于两次世界大战的历史包袱,“克制外交”成为战后德国外交的重要标签。但是,在默克尔任内,德国在国际舞台上的存在感明显上升。尽管从外交上推动德国“入常”未果,但德国通过借力欧盟,在多边外交领域颇有建树。巴黎气候协议、伊核协议以及应对乌克兰危机的明斯克协议(Minsk Agreement)均是默克尔推动下德国多边外交的成果。德国亦积极塑造议程,在事关自身重大利益议题上发挥其领导力作用。德国视非洲地区的稳定和发展为解决难民及非法移民持续涌入本国的关键。因此,德国既发挥其在危机预防及发展援助上的优势,加大在非安全领域上的投入,协助部分非洲国家加强安全能力建设,提出与非洲合作新战略框架草案,亦同时提升非洲议题在全球多边场合的关注度,借成为二十国峰会主席国之机将非洲列入核心议程,要求各国承担责任,呼吁在非设立稳定的投资机制。此外,德国还借助联合国平台,打破“一国一年”的惯例,与摩洛哥在2017、2018两年连续共同主持

---

1 “德国问题”指的是德国处于“德国的欧洲”与“欧洲的德国”间的困境,核心是德国的欧洲霸权问题。由德国著名作家托马斯·曼(Thomas Mann)于1953年提出。详见连玉如:《再论“德国的欧洲”还是“欧洲的德国”》,《国际政治研究》,2014年第6期,第9—24页。

2 赵柯:《德国外交“再平衡”及对中国的影响》,《国际问题研究》,2017年第4期,第92页。

3 Elizabeth Pond and Hans Kundnani, “Germany’s Real Role in the Ukraine Crisis,” *Foreign Affairs*, March/April 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/eastern-europe-caucasus/germany-s-real-role-ukraine-crisis>, 2019-04-01.

4 Matthias Matthijs, “The Three Faces of German Leadership,” *Survival*, Vol. 58 Issue 2, 2016, pp.135-154.

5 西科尔斯基在2011年柏林安联论坛主旨演讲中做此表述。讲话全文见[https://dgap.org/sites/default/files/event\\_downloads/radoslaw\\_sikorski\\_poland\\_and\\_the\\_future\\_of\\_the\\_eu\\_0.pdf](https://dgap.org/sites/default/files/event_downloads/radoslaw_sikorski_poland_and_the_future_of_the_eu_0.pdf), 2019-04-01.

联合国“全球移民与发展论坛(GFMD)”,保持对移民议题的持续影响力,引导2018年出台的《联合国全球移民公约》(UN Migration Compact)的议程设置并推动其最终出台。随着英国脱欧与美国总统特朗普的上台,默克尔对“门户开放”的人道主义难民政策以及对西方自由民主法治的坚持,更让她被视作西方价值的“最后捍卫者”。<sup>1</sup>

## (二) 德国沦为“未准备好的霸权”

尽管为德国带来“黄金时代”,然而,值默克尔离任之际,却有大量声音认为其已过分恋栈,早应下台。这些论调虽有不同侧重,但核心观点多可归纳为:默克尔缺乏战略远见,未能抓住德国“黄金时代”的宝贵机遇,不愿牺牲眼前利益推进改革,以致德国如今在面临诸多新挑战时沦为“未准备好的霸权”(The Unready Hegemon)。<sup>2</sup>

德国政局稳定性动摇。默克尔应对难民危机失当,导致不稳定“入侵”德国,结束德国在欧洲独善其身的局面。以难民危机的“政治化”为机遇,德极端右翼政党迅速崛起,攫取政治空间。德国选择党在2017年大选中获得12.6%选票,成为议会第三大党,这是极端右翼政党在战后首次进入德国议会。<sup>3</sup>目前,该党已进入德国全部16个州议会,从联邦到州层面均成为德国政坛的重要势力。与此同时,大联合政府在议会中所占比重与日俱减,从2005年的69.5%下降到2013年的67.5%,再降至现在的56.2%,<sup>4</sup>其主导议程的能力和决策能力均遭削弱。此外,默克尔带领下的主流政党未能及时回应民众诉求,反而陷入内斗,失信于民众。基民盟在大选和地区选举中的接连表现不佳也最终使得默克尔提前宣布离任党主席。德国政治进入碎片化时代,难以支撑稳定局面。

德国经济发展外患内忧,焦虑心态渐长。短期来看,德国的出口主导模式受外部环境影响较大,当前英国脱欧、中美贸易摩擦、新兴国家经济乏力等因素均对德国的经济表现有直接影响。德国GDP在2018年第三、四季度连续萎缩,引发对德国陷入“技术型衰退”的担忧。<sup>5</sup>德联邦政府及各大研究机构均下调2019

---

1 Alison Smale and Steven Erlanger, “As Obama Exits World Stage, Angela Merkel May Be the Liberal West’s Last Defender,” *The New York Times*, Nov 12, 2016.

2 Constanze Stelzenmueller, “The Unready Hegemon,” *Berlin Policy Journal*, March/April 2019, <https://berlinpolicyjournal.com/the-unready-hegemon/>, 2019-04-01.

3 The Federal Returning Officer, “Bundestag Election 2017,” 详见 <https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2017/ergebnisse/bund-99.html>, 2019-04-01.

4 同上。

5 William Watts, “Is Germany Already in a ‘Technical’ Recession? These Economists Think So,” *Market Watch*, Jan 14, 2019, <https://www.marketwatch.com/story/heres-why-europes-biggest-economy-is-in-danger-of-entering-a-technical-recession-2019-01-14>, 2019-04-01.

年德国经济预期。<sup>1</sup> 长期而言,更让德国政府担忧的是,德国产业竞争力面临巨大挑战。在过去十年国家经济长期向好的背景下,德国政府未能有效推动改革、加大投入。德国基础设施建设竞争力连续多年下滑;<sup>2</sup> 德国引以为豪的制造业、中小型企业均未能及时跟上更新换代的脚步,在5G、新能源汽车和人工智能等“新赛道”上明显落后;数字化推进乏力,未能有效应对新产业革命,数字经济与社会指数在欧盟排名仅第14位,与德国在欧洲的整体经济地位明显不符。<sup>3</sup> 尽管德国的经济基础仍然稳固,<sup>4</sup> 但默克尔政府也意识到欧洲竞争力的相对弱化,焦虑感明显上升。在此背景之下,2019年2月,德国联邦经济事务与能源部推出《国家产业战略2030》(National Industrial Strategy 2030),<sup>5</sup> 意欲加大国家投入与支持,改变“德国失去关键的技术技能,在全球经济中的地位严重受损”的局面。此外,德国经济发展与分配不均衡的局面也制造了社会隐患。过去十年德国经济的成功也未能够覆盖到整体民众,部分德国民众仍缺少获得感。德东西部联邦州差距巨大,东部劳动生产力与西部差距在20%以上,且面临低工资、低生产力和高辍学率问题,<sup>6</sup> 这些因素也在一定程度上助长了民粹主义的兴起。<sup>7</sup>

德国在欧领导方式引发不满,一体化进程面临挑战。由于德国在债务危机及难民危机中的强硬表现,欧盟其他成员国开始担忧德国过分主导,有关“德国问题”的讨论重新被摆上台面。德国在债务危机期间所主导的紧缩政策引发信任问

---

1 德国联邦经济事务和能源部、德国宏观经济发展评估专家咨询委员会(“五贤人”委员会)以及德国五大经济智库德国经济研究所(DIW Berlin),哈勒经济研究所(IWH),伊佛研究所(Ifo),基尔世界经济研究所(IfW),莱布尼茨经济研究所(RWI)的联合研究均给出相似判断。

分别见 <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2019/20190417-altmaier-slow-period-is-over.html>; <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/en/topics/business-cycles-and-growth/news/economic-update-march-2019-2244.html>; [https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw\\_01.c.618415.en.2019-04-15](https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.618415.en.2019-04-15)。

2 Klaus Schwab, “The Global Competitiveness Report 2018,” World Economic Forum, October 16, 2018, 详见 <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>, 2019-04-01。

3 European Commission, “Digital Economy and Society Index 2018 Report,” May 14, 2018, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-economy-and-society-index-2018-report>, 2019-04-01。

4 Claus Michelsen, et al., “DIW Weekly Report 11+12,” German Institute for Economic Research, March 2019, [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.616935.de/dwr-19-11.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.616935.de/dwr-19-11.pdf), 2019-04-02。

5 Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, “National Industrial Strategy 2030,” February 2019, [https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Industry/national-industry-strategy-2030.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Industry/national-industry-strategy-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=9), 2019-04-01。

6 Halle Institute for Economic Research (IWH), “United Country-Three Decades after the Wall Came Down,” March 4, 2019, [https://www.iwh-halle.de/fileadmin/user\\_upload/publications/sonstint/2019\\_iwh\\_vereintes-land\\_en.pdf](https://www.iwh-halle.de/fileadmin/user_upload/publications/sonstint/2019_iwh_vereintes-land_en.pdf), 2019-04-01。

7 尽管德国选择党受不同群体支持,难以一概而论,但东部各联邦州是其重要票仓。详见 Martin Eiermann, “The Geography of German Populism: Reflections on the 2017 Bundestag Election,” Sep 28, 2017, <https://institute.global/insight/renewing-centre/geography-german-populism-reflections-2017-bundestag-election>, 2019-04-01。

题。<sup>1</sup> 德国被认为将本国利益考量置于欧元区整体利益之上，过分计较成本。<sup>2</sup> 难民危机中，德国强行推动难民分配方案，被东欧国家视作将德国意愿强加于人，推行“道义帝国主义”(moral imperialism)。<sup>3</sup> 这些国家认为，德国在享受难民带来的人口红利的同时，却要求其他成员国为其买单。此外，在英国脱欧和欧洲一体化进程首现倒退之际，尽管德国意识到需重启“法德轴心”以赋予一体化新的动力，但默克尔在回应法国总统埃马纽埃尔·马克龙(Emmanuel Macron)提出的改革方案时，仍然过分谨慎，未能突破既往框架，尤其是欧元区内部的一体化在短期内不见实质性改革的曙光。<sup>4</sup> 在过去十年中，一体化进程专注于危机解决而欠缺战略规划，较冷战后的头两个十年，在经济、社会竞争力以及欧盟所擅长的规范性力量方面的建树明显减少，一体化面临内部分歧增大、外部能力缺失、周边安全形势不容乐观、欧美关系恶化等多重挑战。

德国内外环境的变化成为影响默克尔执政效果的主要变量，也成为塑造其政治遗产的主要因素。

若关注默克尔的执政过程，其执政成绩斐然，并无明显失误；但若从“唯结果论”来看，默克尔给出的最终答卷又不甚理想。在默克尔个人执政理念和风格相对稳定的背景下，德国内外环境的变化，尤其是世界格局的调整成为影响默克尔执政效果的主要变量，也成为塑造并影响其政治遗产的主要因素。

## 二、调整既有政策，适应时代变局

执政14年来，默克尔在德国国内政策、欧洲政策以及外交政策上均打下鲜明的个人烙印。政治上走“中间道路”、对社会主义市场经济模式的坚持、推动“联盟式方法”的欧洲政策以及带领“积极有为”的德国外交等成为默克尔宝贵的政治遗产。虽在默克尔执政前中期逐渐成型并受到认可，但随着难民危机爆发及世

1 金玲：《欧债危机中的“德国角色”辨析》，《欧洲研究》，2012年第5期，第17—28页。

2 Magnus G.Schoeller, "Providing Political Leadership? Three Case Studies on Germany's Ambiguous Role in the Eurozone Crisis," *Journal of European Public Policy*, Vol.24, No.1, 2017, pp.1-20.

3 东欧国家整体上均对难民持拒绝态度，其中匈牙利、斯洛伐克尤为激烈，在欧委会2015年9月通过有关难民的摊派方案后，两国于同年12月将欧委会上诉至欧洲法院。匈牙利总理维克托·奥尔班(Viktor Orban)在同年访问德国南部巴伐利亚州时，侧面批评德国为“道义帝国主义”。详见 <https://www.theguardian.com/world/live/2015/sep/23/refugee-crisis-eu-summit-amid-resentment-over-quota-deal-live-updates#block-56029c7be4b0b16cf0ad235a>, 2019-04-01。

4 默克尔及克兰普-卡伦鲍尔回应法国总统马克龙“改革”和“复兴”的欧洲口号，尤其涉及欧元区的做法时均十分谨慎。详见 Matthew Karnitschnig, "Angela Merkel Dashes Emmanuel Macron's Eurozone Dreams," *Politico*, June 4, 2018, <https://www.politico.eu/article/an-offer-emmanuel-macron-cant-refuse-eurozone-budget-angela-merkel/> 及 Matthew Karnitschnig, "5 Takeaways from German CDU Chief's Vision for Europe," *Politico*, March 10, 2019, <https://www.politico.eu/article/5-takeaways-from-angela-merkel-protoges-annegret-kramp-karrenbauer-cdu-leader-vision-for-europe/>, 2019-04-01。

界格局调整,上述执政思路面临巨大挑战,默克尔适时加以调整,以作应对。

### (一)“中间道路”固化引起反噬,适当放宽但仍为根本

默克尔执政以擅走“中间道路”闻名。其内涵是不固守联盟党中右立场,而顺应主流民意进行决策选择,必要时可以采取“拿来主义”,吸纳中左社民党的政纲为己用;尤以默克尔与社民党共组大联合政府时在全民最低工资制<sup>1</sup>等议题上的立场转变为突出体现。默克尔的做法既有其身为联盟党中的改革派、跟随由来已久的“社民党化”意识形态,<sup>2</sup>增加吸纳社民党施政方针上的主观意愿的原因;也受到德国政治趋同的发展态势以及德国议会民主制“总理式民主”特点等德国政治体制的客观因素的推动。<sup>3</sup>在“中间道路”的作用下,默克尔的选民基础得到最大化,实现连选连任。在默克尔所领导的四届政府中,三届是由联盟党与社民党共同执政的大联合政府。大联合政府既是“中间道路”的成果,更为默克尔坚持“中间道路”增加了机制层面的合法性。

但是,默克尔走“中间道路”的另一面,是将“中间道路”与大联合政府的形式过度捆绑,结果愈走愈窄,并引发反噬。战后德国历史虽追求“共识政治”,但其更多强调的是避免政党间的恶性竞争,在野党通过“建设性反对”实现朝野联合的弱竞争民主。<sup>4</sup>默克尔上台之前,德国仅于1966年到1969年库尔特·基辛格(Kurt Kiesinger)执政期间短暂实现过大联合政府,但默克尔时代却以固化的大联合政府取代了非正式的朝野大联合,以朝野失衡的政党卡特尔(cartel)取代了多层治理框架下的朝野制衡关系。<sup>5</sup>这种做法虽加强了政府的绝对力量,但也消解了政党间的有效制衡,更堵塞了民众借选票表达不满的常规通道,民众只得诉诸更为激烈的抗争方式。在难民危机的刺激下,德国政治极端化上升,极右势力迅速崛起;为与极右势力争夺选民,主流政党右倾明显,党内保守派势力上升,中间派遭削弱。<sup>6</sup>此外,身份政治(identity politics)兴起,身份认同与传统

---

1 推行最低工资制为社民党理念。因与企业界接近,联盟党虽曾在2011年表示可考虑引进工资下限,但明确反对为全覆盖的最低工资立法。但在2013年大选后,大联合政府谈判中,社民党将最低工资制列为底线,默克尔带领下联盟党被迫向社民党靠拢。其后虽仍有博弈,但《最低工资法》仍然出台,被视作社民党的一大成果。见王广成:《德国大联合政府执政中期评述:从和谐走向冲突》,《德国发展报告(2016):欧洲难民危机背景下的德国》,北京:社会科学文献出版社,2016年版,第44页。

2 王广成:《大联合政府的第三年》,载郑春荣主编:《德国发展报告(2017):大选背景下的德国》,北京:社会科学文献出版社,2017年版,第42页。

3 连玉如:《默克尔“失败的胜利”——试析2017年德国大选》,《国际政治研究》,2017年第6期,第52页。

4 赵柯、李刚:《“后默克尔”时代德国向何处去?》,《当代世界》,2019年第1期,第34页。

5 丁辉:《默克尔时代的大联合政府——德国“大联合国家”治理模式的衰落》,《经济社会体制比较》,2018年第5期,第112页。

6 Robert Vehrkampand Wolfgang Merkel, “Populismusbarometer 2018,” Bertelsmann Stiftung, Oct 1, 2018, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/populismusbarometer-2018/>, 2019-04-01.

经社议题联立，使得以议题划分“左右”的政治坐标发生偏转，更为复杂。<sup>1</sup> 除经社维度外，传统政党也需要凸显本党的身份定位及文化定位。然而，身份政治内在要求二元对立，其凝聚共识的难度远超经社议题。正是在两者的共同作用下，“中间道路”愈走愈窄，遭遇反噬，多重政治正确与联盟党内在属性间的冲突难以调和，维系“共识政治”的空间遭到挤压，德国政党迎来变局。

在此背景下，默克尔被迫放松对其“中间道路”的绝对控制，团结更多政治力量以扩大“中间道路”根基。无论是2017年大选后“牙买加联盟”<sup>2</sup> 谈判的尝试，或是在难民危机中更多吸收党内保守派的主张，还是提升保守派能见度并最终卸任党主席，都是默克尔在意识到以往做法难以持续后，做出的立场后撤及调整。但是，另一方面，尽管空间收窄，“中间道路”在德国政治中仍有市场，克兰普-卡伦鲍尔的胜选即是说明。再加之德国民众对于“中间道路”本身的既有偏好，<sup>3</sup> 以及在当前乱局持续的背景下求稳心态的上升，“中间道路”仍将是德国

对默克尔的“中间道路”进行微调，并保持更高的机制灵活度，将是未来德国领导人的选择。

建制派的主要选择之一。因此，未来领导人的思路尽管会刻意在话语上与默克尔拉开距离，但在实际操作中不会对默克尔政策进行激进地修正。对默克尔的“中间道路”在社会等领域进行微调，并保持更高的机制灵活度，将是未来德国领导人的选择。毕竟，德国引以为豪的社会市场经济模式正是经济上兼顾效率与公平的“中间道路”。

## （二）挖掘社会市场经济模式新内涵

坚守德国社会市场经济（soziale Marktwirtschaft，又称莱茵资本主义）模式的思路贯穿默克尔经济政策的始终。在默克尔任内，无论是在欧债危机的解决抑或在国内经济政策中，都能看到这一经济模式的影子。社会市场经济根植于德国历史上对债务和通胀的本能抗拒，<sup>4</sup> 强调市场、自由竞争的作用，认为政府应该远离经济活动，在不主动扰乱或干预市场的同时，建立和维护良好的竞争秩序，避免“市场过剩”（market excess），维护市场纪律。社会市场经济亦具有“辅助性原则”色彩——为实现经济效率与社会公正的兼顾，首先需要每一个社会成员自身的努力奋斗，实现“自助”，只有在确定个人力不能及的时候，社会才伸

1 Simon T. Franzmann, “Extra-Parliamentary Opposition within a Transforming Political Space: The AfD and FDP under Merkel III between 2013 and 2017,” *German Politics*, Vol.28, No.3, 2018, pp.332-349.

2 联盟党、自民党和绿党三党的代表色分别是黑、黄和绿，正好是牙买加国旗的颜色，因而这三党的联盟也被称为“牙买加联盟”。

3 Isabell Hoffman, “Germans Are More Optimistic about Their Future than Their European Neighbours,” Bertelsmann Stiftung, Sep 6, 2017, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/press/press-releases/press-release/pid/germans-are-more-optimistic-about-their-future-than-their-european-neighbours/>, 2019-04-01.

4 Jörg Bibow, “How Germany’s Anti-Keynesianism Has Brought Europe to Its Knees,” Levy Economics Institute of Bard College, March 2017, [http://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_886.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_886.pdf), 2019-04-01.

出援助之手,适当提供“他助”。<sup>1</sup>作为中右联盟党人,默克尔虽更崇尚市场机制、倾向经济自由主义,但亦认为政府在必要时需维护好秩序。默克尔对于金融危机的理解也着落于此,在2009年达沃斯峰会上,她便指出危机的根源在于“市场过剩”,<sup>2</sup>因此,解决债务危机需要市场纪律这一“市场机制的核心部分”。此后,在欧债危机的解决过程中,面临希腊等国确实无计可施、无法“自助”的情况,德国最终出手干预,进行“他助”,但同时敦促受援国实施财政紧缩政策,推动将“债务刹车”条款写入欧盟法律,以树立市场纪律。此外,德国通过“债务刹车”<sup>3</sup>实现连年预算平衡,不过多投资或干预,具有浓重的社会市场经济的色彩。

但在当前,德国经济,尤其是创新、竞争力受到挑战时,强调社会市场经济的紧缩、维持秩序的一面,并无助于解决问题,挖掘社会市场经济的新内涵成为当务之急。据此,默克尔及其幕僚将社会市场经济往前推进了一步,欲在经济生活中赋予政府更为积极的地位,其政策话语亦从欧债危机时的“维护欧元区的完整”转向当前的“提升竞争力”,以论证政府干预的必要性。默克尔在2018年达沃斯年会上即提出,为迎接数字化挑战、建设数字化单一市场,欧洲应该走不同于美国“企业和市场垄断”以及中国“政府主导”的第三条道路,明确指出“社会市场经济给予我们一个推进公平数字时代的机会”。<sup>4</sup>2019年2月,默克尔亲信、经济部长彼得·阿尔特迈尔(Peter Altmaier)提出的《国家产业战略2030》对社会市场经济与辅助性原则相关的内涵进行了充分挖掘。在战略文本的开篇,阿尔特迈尔即提到社会市场经济,且将“自助”与“他助”的概念运用到“市场力量”与“国家”之上,强调“只有当一个国家经济中的市场力量无法保持其创新能力和竞争力时,国家才有责任去介入”,但由于当前“(德国)企业仅仅着眼于自身的发展,而不是整个国家的发展”,因此推出为了“可持续地维护及发展德国的私营和公共部门的高度繁荣……避免国家经济和全民族繁荣陷入严重的不利之中”,国家干预是“合理的,甚至可能是必要的情况”。<sup>5</sup>阿尔特迈尔以“创新能力和竞争力”作为“经济效率”的标准,为保护性工业政策以及国家干预披上了合法性外衣,也为社会市场经济提供了新的解读。由于社会市场经济已

1 裴元伦:《中译本前言》,载[德]乌里希·罗尔主编:《德国经济:管理与市场》,北京:中国社会科学出版社,1995年版,第5页。转引自:连玉如:《默克尔“失败的胜利”——试析2017年德国大选》,第48页。

2 详见德国联邦总理府关于默克尔在2009年达沃斯年会发言的新闻稿:<https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-en/news/coordinating-global-business-together-610238>。

3 具体举措及效果见朱宇方:《债务刹车启动以来的德国财政状况评析》,载郑春荣主编:《德国发展报告(2016):欧洲难民危机背景下的德国》,北京:社会科学出版社,2016年版,第123—140页。

4 详见默克尔在2018年达沃斯年会上演讲全文,见<https://www.bundesregierung.de/breg-en/chancellor/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-at-the-world-economic-forum-annual-meeting-in-davos-on-24-january-2018-455144>,2019-04-01。

5 Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, *National Industrial Strategy 2030*, February, 2019.

被明确写入欧盟《里斯本条约》第一编“共同条款”第三条<sup>1</sup>中,阿尔特迈尔的这一解读为德国乃至欧洲推行保护性产业政策提供了新的理论解释,也将作为默克尔的政治遗产影响德国乃至欧洲新兴产业在下一阶段的发展。

### (三) 沿袭将欧盟机构“工具化”的思路,以欧洲政策“外向化”探寻新空间

2005年11月,默克尔在首份施政声明中,便创造性地将欧洲政策与外交政策相提并论,表明“欧洲政策已从传统的外交政策范畴中剥离出来”。<sup>2</sup>由于视德国统一与欧洲一体化进程为一枚硬币的两面,德国素有超国家主义和联邦化的倾向,历任德国总理,从康拉德·阿登纳(Konrad Adenauer)到赫尔穆特·施密特(Helmut Schmidt)、赫尔穆特·科尔(Helmut Kohl)乃至施罗德均如此。默克尔在一定程度上跳出了这一框架,加强了德国欧洲政策中“政府间主义”的色彩,<sup>3</sup>而其首要考虑即是“德国利益优先”,在对“债务联盟”议题上的坚持体现得尤为明显。<sup>4</sup>

默克尔虽以“德国利益优先”为其欧洲政策的根基,但德国在经济、外交以及国际事务中仍高度依托欧盟,<sup>5</sup>故在形式和程序上仍充分尊重欧盟机构、强调欧洲团结。然而,由于超强的国家政治经济实力以及默克尔的个人领导力,德国对欧盟决策程序的尊重实质上逐渐演化成推动欧盟机构为“德国思路”背书,欧盟“工具化”的一面日益凸显。如果说法德在欧债危机中以“政府间主义”的方式达成“多维尔协议”(Deauville Proposal),并通过欧盟层面“超国家主义”机制的设立实现从布鲁塞尔到柏林的权力转移尚且是由市场信任德国经济实力而推动实现的。<sup>6</sup>那么,默克尔在推动难民危机解决的“一揽子”方案中,则更充分地展现出她是如何利用欧盟机构落实自己的思路的。在提出被称作“默克尔计

1 《里斯本条约》中译本,详见程卫东、李靖莹译:《欧洲联盟基础条约:经“里斯本条约”修订》,北京:社会科学文献出版社,2010年版,第33页。

2 连玉如:《德国默克尔政府的外交与欧洲政策辨析》,《德国研究》,2006年第1期,第15页。

3 默克尔曾于2010年欧洲学院讲话中详述其欧洲政策。主要有两大阐释:一方面,其强调偏向“政府间主义”的“联盟式方法”(Unionsmethode)需与“超国家主义”的“共同体方法”(Gemeinschaftsmethode)综合;另一方面,还以《里斯本条约》所确定的“辅助性原则”,即“自助先行”作为指导思想。详见连玉如:《默克尔“失败的胜利”——试析2017年德国大选》,第48页。

4 默克尔多次明确反对“债务联盟”,强调欧元区团结并不等同于进行债务分担。2018年意大利出现债务问题时,默克尔再次排除了欧洲央行对意大利进行债务减免的可能性。详见默克尔接受《法兰克福汇报》的采访:<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kanzlerin-angela-merkel-f-a-s-interview-europa-muss-handlungsaehig-sein-15619721.html>,2019-04-01。

5 德国是欧元引入的最大受益者,如Alessandro Gasparotti and Matthias Kullas,“20 Jahre Euro: Verlierer und Gewinner,” CEP Studie, February 2019, <https://www.cep.eu/en/eu-topics/details/cep/20-years-of-the-euro-winners-and-losers.html>,2019-04-01。

6 [德]马库斯·布伦纳迈耶等著:《欧元的思想之争》,廖岷等译,北京:中信出版集团,2017年版,第17—34页。

划”(The Merkel Plan)的欧土协议(The EU-Turkey Refugee Agreement)的初步想法<sup>1</sup>之后,默克尔推动于2016年上半年度担任欧盟轮值主席国的荷兰首相马克·吕特(Mark Rutte)及欧洲理事会主席唐纳德·图斯克(Donald Tusk)与土耳其总理艾哈迈德·达武特奥卢(Ahmet Davutoğlu)进行多次沟通和谈判,但未果。于是,在2016年3月欧盟—土耳其峰会前夜,默克尔及吕特绕开图斯克,打破欧盟惯例与达武特奥卢会面,推翻此前谈判进展并达成新协议。次日,在欧土峰会上,默克尔与吕特方将会面成果告知图斯克及其他成员国,虽引发不满,但最终仍力推欧土协议,令其初步达成。<sup>2</sup>另一方面,在欧委会主席让-克洛德·容克(Jean-Claude Juncker)以及法、意等国的支持下,德国不顾中东欧国家反对,<sup>3</sup>以绝对多数而非协商一致通过的方式在内政部长理事会上强行通过有关12万难民的摊派方案。

然而,随着德国内外环境的变迁,这一方法亦面临挑战。一方面,德国国内“德国利益”与“欧洲利益”的叙事一致性正遭到挑战。国内民粹分子、保守派以及亲欧派在“德国应该如何为欧洲一体化作贡献”的问题上的立场差距难以弥合。德国民众对于欧盟的发展方向也多有不满。<sup>4</sup>另一方面,欧洲层面对于默克尔的抱怨也不绝于耳。更有推崇“超国家主义”的政客及学者批评默克尔以“德国利益优先”迟滞欧盟的必要改革,未能发挥德国的领导力;而东欧国家则认为所谓的“政府间主义”完全由德国主导,将德国意志上升为欧盟意志并强加于其他成员国,实质上是“超国家”(supranational)的做法。

在当前欧盟外部挑战多发、内部改革阻力不减的背景下,<sup>5</sup>默克尔将欧洲政策重心从加强内部一体化转向外部事务,以应对共同威胁与挑战,也为欧盟机构“工具化”的做法赢取新空间。处理难民危机的两个思路的不同境遇亦可说明,

---

1 “欧土协议”想法由设立于柏林的智库欧洲稳定倡议(European Stability Initiative)于2015年10月4日公布,该机构主席Gerald Knaus被视为该协议“设计师”,详见European Stability Initiative,“The Merkel Plan – A Proposal for the Syrian Refugee Crisis,” October 4, 2015, [https://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document\\_ID=170](https://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=170)及Deutsche Welle,“The EU-Turkey Refugee Agreement: A Review,” March 18, 2018, 见<https://www.dw.com/en/the-eu-turkey-refugee-agreement-a-review/a-43028295>, 2019-04-01。

2 根据吕特、图斯克、达武特奥卢等人接受BBC采访。详见BBC Documentary, *Inside Europe: 10 Years of Turmoil*, Episode 3, 2019。

3 中东欧国家,尤其是维谢格拉德集团四国(Visegrad Group,包括波兰、捷克、匈牙利、斯洛伐克)中匈牙利和斯洛伐克对摊派方案坚决反对。但为避免造成彻底东西欧分裂,欧委会及西欧国家仍争取到波兰对摊派方案的支持。详见BBC Documentary, *Inside Europe: 10 Years of Turmoil*, Episode 3, 2019。

4 Catherine de E.Vries and Isabell Hoffmann,“A Source of Stability? German and European Public Opinion in Times of Political Polarisation,”*Eupinions: What Do You Think*, March 2017, Bertelsmann Stiftung,<https://eupinions.eu/de/text/a-source-of-stability/>, 2019-04-01。

5 仅有统一货币政策而无统一财政政策被视作欧元区的机制性弊端。但当前法德两国在财政统一、经济政策等诸多领域均有明显分歧,难以弥合。民粹势力的兴起使得各成员国从欧盟“回收权能”的呼声渐长,一体化的深化面临阻力。

虽然都是借助欧盟机构强推，但签订欧土协议、将难民危机的解决“外包”的思路在欧盟成员国间达成一致；<sup>1</sup> 而内部摊派难民的努力则始终无果。<sup>2</sup> 转向外部事务的方式能够解决上述两个难题：

其一，以往“德国利益”与“欧洲利益”的统一侧重于实现内部一体化及发展，新时期二者的统一则是为了应对共同的外部挑战与威胁。默克尔及德国政府把美、中、俄树立为经济或安全上的外部竞争者，强调非法移民、恐怖主义等威胁方式，凝聚德国及欧洲内部对加强一体化必要性的共识，从而在产业政策和安全防务领域寻找一体化突破口，实现战略及命运的自主。

其二，借马克龙雄心勃勃之机，发挥法国在军事、战略、工业等方面的传统优势，提高法国在欧盟中的显性地位，从而重启法德轴心，借助马克龙的力量加强德国领导的合法性。德国亦有能力管控马克龙在欧元区改革等事务中的超国家倾向，并在同意推动“多速欧洲”的同时，<sup>3</sup> 以不分裂现有欧盟机制为前提，稳住东欧国家，更多充当新的调和者而非霸权国的角色。<sup>4</sup>

此外，基社盟的曼弗雷德·韦伯（Manfred Weber）将作为欧洲人民党（European People's Party）新一届欧委会主席的候选人，德国因素在欧盟层面上或有更多体现。2020年下半年，德国还将成为欧盟轮值主席国，届时新一届欧盟机构也将正式开始运转，筹划欧盟的下一个五年，德国也会借此机会在欧盟的规划中发挥其影响力。通过一系列措施，德国可以继续对欧盟机构实行“工具化”，按照自己的思路推进德国和欧洲的发展。

#### （四）延续“积极有为”的德国外交与安全政策，战略自主程度上升

在默克尔任内，德国外交与安全政策逐渐实现从恪守“克制文化”到“积极有为”的转向。<sup>5</sup> 这一进程开启于2014年1月的慕尼黑安全会议，时任德国总统约阿希姆·高克（Joachim Gauck）、联邦外长弗兰克-瓦尔特·施泰因迈尔（Frank-Walter Steinmeier）及联邦防长乌尔苏拉·冯德莱恩（Ursula von der

1 中东欧国家支持此方式，认为可将难民阻挡在欧洲之外。“欧土协议”的具体成果见：ESI, “The EU-Turkey Statement Three Years On,” April 15, 2019, <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20core%20facts%20-%20EU-Turkey%20Statement%20three%20on%20-%202015%20April%202019.pdf>, 2019-04-01。

2 欧盟各成员国均未能完成欧委会制定的再安置难民数量指标。详见 <https://www.dw.com/en/how-the-eus-resettlement-plan-is-failing-to-meet-its-goal/a-46473093>, 2019-04-01。

3 2017年3月，德法意西四国政府首脑在凡尔赛宫会面，要求各方有勇气接受“多速欧洲”，详见Federal Chancellery, “An EU with Different Speeds,” March 6, 2017, <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/an-eu-with-different-speeds-479492>, 2019-04-01；此后默克尔也曾表达过对“多速欧洲”的支持。

4 德国仍是最受欧盟各成员国欢迎的合作伙伴，且因当前德国对待一体化态度较法国保守，有助于扮演“调和者”而非“领头羊”的角色。详见 Anna-Lena Kirch, “German Leadership Deferred,” European Council of Foreign Relations, April 29, 2019, [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_german\\_leadership\\_deferred](https://www.ecfr.eu/article/commentary_german_leadership_deferred), 2019-04-30。

5 郑春荣：《德国安全政策新动向分析》，《欧洲研究》，2017年第1期，第142页。

Leyen) 对外宣读了表示德国应承担更多国际责任的“慕尼黑共识”(Münchener Konsens)。而其后联邦外交部所启动的《回顾2014》(Review 2014)项目<sup>1</sup>以及2016年7月联邦政府发布的名为《2016年安全政策与联邦国防军未来白皮书》<sup>2</sup>(以下简称“《2016年白皮书》”)的安全政策白皮书,也都延续了“慕尼黑共识”的宣示。除政策宣示外,德国增强在非洲军事存在,以参与空袭行动、提供武器及培训等方式打击“伊斯兰国”等外交及安全实践,均说明德国外交与安全政策朝着“积极有为”的方向在发展。

德国外交与安全政策秉持“两基石一原则”。无论是《回顾2014》的最终报告,抑或是《2016年白皮书》,尽管侧重不同,都明确表示欧洲一体化与跨大西洋关系仍将是德国外交与安全政策的基石。同时,坚持在多边框架内进行外交与安全行动,作为德国文明力量的显著特征之一,仍是德国外交与安全实践的原则。<sup>3</sup>因此,美国总统特朗普上台以后的所作所为,如将北约从跨大西洋合作支柱转变为对德施压工具,破坏巴黎气候协定、伊核协议等德、欧引以为傲的多边外交成果,推行单边主义外交等做法,对德国外交与安全政策的根基产生了直接冲击。在此背景下,德、欧提出“战略自主”,<sup>4</sup>形成“命运自主论”,<sup>5</sup>同时对德国外交与安全政策提出更高要求。

为实现“战略自主”,德国在外交和安全政策方面主动谋划、提高战略性的一面增强。一方面,德国推动欧盟内的防务合作,并视之为巩固和延续德国外交与安全政策“积极有为”转向的必经之路。2017年12月,德国与法国在欧盟层

---

1 Federal Foreign Office, “Review 2014 – A Fresh Look at Foreign Policy,” Feb 2015, <https://www.auswaertigesamt.de/blob/692042/cef1f6308ebdb0d2d7c62725089c4198/review2014-data.pdf>, 2019-04-01.

2 The Federal Government, “White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr,” June 2016, <http://www.gmfus.org/publications/white-paper-german-security-policy-and-future-bundeswehr>, 2019-04-01.

3 郑春荣:《德国安全政策新动向分析》,《欧洲研究》,2017年第1期,第141页。

4 “战略自主”(strategic autonomy)的概念最初由欧洲对外行动署(European External Action Service)于2016年6月在《欧盟外交与安全政策全球战略》(A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy)的发布中提出;特朗普上台后,欧洲“战略自主”紧迫性进一步上升。德国国际和安全事务研究所(Wissenschaft und Politik Stiftung,简称SWP)于2019年3月发布《欧洲战略自主:行为体、议题、利益冲突》报告,从德国视角分析这一概念。详见:European External Action Service, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe,” June 2016, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf); Barbara Lippert, et al. (eds), *European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts of Interests*, SWP Research Paper, March 2019, [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2019RP04\\_lpt\\_orz\\_prt\\_web.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2019RP04_lpt_orz_prt_web.pdf)。

5 特朗普上任之后,默克尔多次提出欧洲不能再依赖美国的保护,需将命运掌握在自己手中。在2017年G7峰会美国与其他国家不欢而散,2018年美国退出伊核协议(JCPOA)之后,默克尔均作此表态。2018年11月,在欧洲议会的讲话中,默克尔强调“欧洲必须付出更大的努力将命运把握在自己手中”,详见 <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-to-the-european-parliament-strasbourg-13-november-2018-1550688>, 2019-04-01。

面上力推“永久结构性合作”防务合作协议(PESCO),并同时推出欧洲防务基金等配套举措。法德两国还在2019年1月22日签署了《亚琛条约》,<sup>1</sup>两国将尝试共同建立法德防务安全理事会、协调武器出口、推动“共同战略文化”、联合行动等新举措,以实现双方军事力量的合作。这一做法亦成为默克尔综合其欧洲政策及安全防务政策方向政治遗产的尝试。另一方面,德国亦更为主动、积极地维护多边主义,塑造多边议程。借助2019年开始担任联合国非常任理事国之机,德国力图巩固联合国在多边事务上的作用,在伊核协议、委内瑞拉选举等事件中能见度上升。德国外长海科·马斯(Heiko Maas)提出打造“多边主义联盟”(Alliance for Multilateralism),团结日本、加拿大等中等力量国家,维护多边主义国际秩序,并联合法国于2019年4月共同宣布该联盟的建立,将于2019年9月的第七十四届联合国大会开幕式进行正式发起。<sup>2</sup>此外,德国也不满足于当前角色,提出希望将法国安理会常任理事国席位调整为欧盟席位的构想,<sup>3</sup>从而间接实现其“入常”的目标。

### 三、德国未来的政治走向

**“默克尔时代”虽行将落幕,但“后默克尔时代”何时真正到来,却仍众说纷纭。**

当前,德国政治进入调整期,短期内难有清晰稳定的图景。“默克尔时代”虽行将落幕,但“后默克尔时代”何时真正到来,却仍众说纷纭。2019年5月份的欧洲议会选举以及5月份陆续展开的不莱梅、勃兰登堡等联邦东部州选举,<sup>4</sup>将首先推动德国政治的进一步变化。基民盟、社民党以及德国选择党在几场选举中的表现,将决定“后默克尔时

代”是否会提前到来。

#### (一) 民粹势力稳固根基,着力抓经济社会议题成为主流政党重点

民粹势力稳固根基,德国政治“碎片化”降低政府效率。当前,德国民粹势力在支持范围和激烈程度上都呈上升趋势,除部分极端支持者以外,民粹力量更

1 Treaty between the Federal Republic of Germany and the French Republic on Franco-German Cooperation and Integration, Jan 22, 2019, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/france-and-germany/franco-german-treaty-of-aachen/>, 2019-04-01.

2 马斯于2018年夏天提出这一概念,并于2018年8月使节会议上正式提出这一概念,并做进一步阐述。详见<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-freeland-ambassadors-conference/2130332>, 2019-04-01。

3 见France24, “Germany Calls for France to Give Its UN Security Council Seat to the EU,” November 28, 2018, <https://www.france24.com/en/20181128-paris-france-german-proposal-un-eu-macron-merkel-security-council-nations>, 2019-04-01。

4 德国将于2019年5月26日举行欧洲议会选举,同日不莱梅州举行州议会选举。同年9月1日为勃兰登堡州及萨克森州选举,10月27日则为图林根州选举。

植根于德国政治中间派，有其长期存续的基础。<sup>1</sup> 在民粹势力的搅动下，德国政治“碎片化”成型。2017年联邦大选中已首次形成六个政党进入联邦议院的结果，六党共舞的局面将大大分散选票，也降低了两个政党即可获得半数以上选票的可能性。战后德国历史“一大一小”或“大联合”组建政府的模式或将中止，联邦层面上很可能将首次出现三党联合执政乃至少数派政府的尝试。尽管这种尝试对于当前过于求稳的德国民主未尝不是好事，<sup>2</sup> 但其一方面将带来民众对政府乃至体制信心的降低，另一方面则会放大政府内部以及朝野间的冲突，政府决策能力将受到更多牵制，政府效率将因此降低。

主流政党未失主动，走“中间道路”、推动社会主义市场经济模式以抓住经济增长和社会公平两大议题仍将是推动德国政治回归常态的抓手。如著名历史学家玛丽·弗尔布鲁克（Mary Fulbrook）所说，“与统一前的西德选举政治近似于停滞的稳定相比，统一后德国的选举版图变化之大是人们始料未及的”，<sup>3</sup> 当前德国政党格局虽呈现激烈变化，却也是冷战后德国政治变化的常态，也是消化两德合并的必要过程。德国选择党的“议题党”特征明显，仍缺乏完整的政纲，党内存在“向主流靠拢”与“保持激进”两种声音的争论。<sup>4</sup> 当前的民调及州选举结果仍具有“次级选举”（second-order election）的特征，民众对主流政党的不满被过度放大，随着时间推移，求稳心态将回调。因此，主流政党仍有机会在稳住自身的前提下，通过抓住经济增长与社会公平等议题赢回主动权。当前，如何恢复德国经济竞争力成为德国政商界的讨论焦点，也为主流政党重塑议题、在与民粹政党竞争中展现优势提供了抓手。

除此之外，教育、住房等社会福利问题也是各主流政党需要着力应对的议题。正如德国贝塔斯曼基金会（Bertelsmann Stiftung）与柏林社会科学研究中心（WZB）共同发布的报告中提到，“在一个文化和社会结构日益分化的社会，福利和公正是争取民众支持最有力的议题，如果传统政党不主动关注，民粹主义者肯定会抓住这些议题”。<sup>5</sup> 但另一方面，聚焦社会公正议题，如通过大笔投资社

1 Robert Vehrkamp and Wolfgang Merkel, "Populismusbarometer 2018," Bertelsmann Stiftung, October 1, 2018.

2 Hans Kundnani, "Why the AfD Could Be Good for German Democracy: Will It Bring an End to the CDU-SPD Consensus?" *Foreign Affairs*, November 2, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/germany/2017-11-02/why-afd-could-be-good-german-democracy>, 2019-04-01.

3 [英] 玛丽·弗尔布鲁克著：《德国史：1918—2014》，卿文辉译，上海：上海人民出版社，2018年版，第461页。

4 早在2017年大选前，德国选择党就出现内部争论，争论结果是支持“向主流靠拢”的时任党主席弗拉克·佩特里（Frauke Petry）被边缘化，他在大选之后退出选择党。详见 Florian Mueller, "Germany's Divided AfD Selects New Top Duo for Election," *Politico EU*, April 23, 2017, <https://www.politico.eu/article/germanys-divided-afd-selects-new-top-duo-for-election/>, 2019-04-01；目前德国选择党仍难称有完整、系统的纲领，在各选区议题侧重、选举策略均不同甚至有内在矛盾。

5 Robert Vehrkamp and Wolfgang Merkel, "Populismusbarometer 2018," Bertelsmann Stiftung, Oct 1, 2018, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/populismusbarometer-2018/>, 2019-04-01.

会福利和住房建设等方式提升支持率,<sup>1</sup>势必将增加政府开支,与德国对财政稳定乃至紧缩的偏好相悖,如何在多项经济原则中进行取舍或达成平衡,将是对下一任德国领导人政治智慧的考验。

## (二) 以欧洲政策为支撑因应全球变局

为因应全球变局,在欧美关系走向松散<sup>2</sup>的背景下,支持和利用欧洲一体化的考量将超越跨大西洋关系,成为德国对外政策的主要支撑。而相较于以往德国欧洲政策主要关注欧洲内部统一大市场的建设,新时期的德国欧洲政策在立足欧洲的基础上,更具有稳固周边、放眼全球的考虑,整体上将更为外向。

立足欧洲仍为德国欧洲政策的根基,团结与建设是两大关键因素。一方面,德国需在欧盟内部塑造话语权,统一对“团结”的认识,<sup>3</sup>并利用好德国及欧盟政策工具抓紧中东欧地区,避免德国新时期欧洲政策的后院失火;另一方面,德国将推动欧盟在外交与安全、经济、难民与移民等领域进行深化改革,推进一体化机制建设。尽管德国历来关注上述两方面,但新的欧洲政策较以往亦有更为外向的特点。其一,在德国的推动下,欧盟在对外事务中要求成员国对外团结、发出统一声音,对域外大国在地区的活动以及与欧盟成员国的交往也日益敏感,中国被认为借“一带一路”与“16+1合作”加强其在欧盟内部的存在感,<sup>4</sup>美国与中东欧国家在安全上的密切往来,被德、欧视作对欧盟“分而治之”的行为,德、欧表示不满。欧盟还通过与阿盟、非盟等召开峰会的形式彰显欧洲的存在感。其二,德国在包括欧元区预算、银行业联盟等领域推进内部建设的谨慎背景下,将更多地把精力投入到外交与防务、难民与移民还有产业竞争等议题上,这些议题更多着眼于周边及全球层面。

借重欧洲稳固周边是德国欧洲政策的重要安全考量。欧洲周边地区,尤其是北非—中东—中亚的“危机之弧”<sup>5</sup>持续动荡,频繁冲击德、欧安全与稳定。欧洲周边地区将成为新时期德国推进欧洲外交与安全政策以及难民与移民议题的合作重心,也是德国自身安全防务政策的施力点。德、欧的安全政策与发展政策将

1 Ibid. 据报告估计,通过大笔投资社会福利和住房建设等方式,支持率提升15%。

2 金玲:《跨大西洋关系:走向松散联盟?》,《国际问题研究》,2018年第4期,第34—48页。

3 2018年11月在欧洲议会的讲话中,默克尔专门就“团结”进行阐述,分别强调成员国“需互相帮助”“需分担整体责任”展现团结,且“团结”是符合所有人利益的。详见 <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-to-the-european-parliament-strasbourg-13-november-2018-1550688>, 2019-04-01。

4 塞巴斯蒂安·哈尼施著,黄萌萌译:《德国与中国“一带一路”倡议:初期评估》,《欧洲研究》,2018年第3期。

5 “Neue Macht - Neue Verantwortung: Elemente Einer Deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für Eine Welt im Umbruch,” A paper from Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) and German Marshall Fund of the United States (GMF), October 2013, p.39.

更多着眼于稳固周边,尝试从根源上解决地区不稳定,减少非法移民、恐怖主义等问题对欧洲的冲击,为一体化的健康发展创造良好的外部环境。

放眼全球,提高欧盟竞争力将是德国推动欧洲经济建设的重点。德、法等愈发意识到规模对于数字经济时代的重要性,必须通过泛欧的经济、产业联合才能与中美两个强国展开竞争。德法两国希望通过产业政策实现新兴产业的后来居上,恢复乃至提高欧洲创新及欧洲产业在世界上的竞争力,因而共同推出“面向21世纪欧洲产业政策宣言”(A Franco-German Manifesto for a European Industrial Policy Fit for the 21<sup>st</sup> Century)。尽管强化产业政策多为内部事务,强化产业合作最终也将促进欧洲内部一体化,但为赋予其合法性,德法两国更倾向于以全球视角探讨产业政策,强调产业政策的对外竞争而非对内改革,从而尽力化解欧盟内部,尤其是“新汉萨同盟”(New Hanseatic League)集团<sup>1</sup>的质疑。除提升竞争力外,德国还将从其擅长的规则 and 标准上入手,积极参与数字治理,打造欧洲标准。此外,也可通过欧盟层面上的投入,带动欧洲的整体数字化发展,反向推动国内数字化改革,实现2016年经济与能源部发布的德国《数字化战略2025》(Digital Strategy 2025)。

### (三) 内外掣肘制约德国欧洲政策发挥实效

尽管德国倚重欧洲思路日渐清晰,但德国能否在“后默克尔时代”如以往一般在维护国家利益的基础上塑造欧洲政策,仍面临诸多不确定性。过去14年中,默克尔在欧盟决策中长袖善舞,作用突出。无论谁将成为其继任者,在短期内都难以达到默克尔的影响力,也将多少妨碍德国思路在欧盟层面上的实现。

除个人因素外,多重结构性因素叠加,对德国欧洲政策形成制约。其一,国内民粹主义的兴起,以及国内政治中存在的其他不稳定因素都将使得德国的欧洲政策趋于保守,难以在欧元区改革等实质性问题做出重大让步。因此,在推进欧洲政策的过程中,在德国政治未有根本调整的情况下,“政府间主义”或是以德国思路为主导的“超国家主义”仍将是主流,德国对于欧洲的投入亦将是有限的。但由于德国在一体化进程中已将经济上对其他国家的“虹吸效应”固化,若德国不主动放权让利,仅依靠被动应对,在机制上进行渐进式的小修小补,并不足以改变市场逻辑,欧洲政治经济将进一步失衡。

若德国不主动放权让利,欧洲政治经济将进一步失衡。

其二,欧洲层面上,民粹势力高涨,东西欧矛盾持续,欧盟内部分裂严重,欧洲政策难以有效推进。在英国脱欧的背景下,欧盟内部权力结构发生改变,相对于以法德为首的欧盟核心圈层,中东欧和北欧等地区的中小国家失去

<sup>1</sup> 由丹麦、爱沙尼亚、芬兰、爱尔兰、拉脱维亚、立陶宛、荷兰以及瑞典等在欧洲经货联盟有相似诉求的国家组成的“小国家集团”,八国财长于2018年2月举行会议并签署基础性文件。

英国盟友，地区国家集团抱团取暖趋势上升。法德加强合作虽不可或缺，但单依赖“法德引擎”已不足以推动一体化。难民危机之后，东西欧之间围绕“团结”(solidarity)已有争论，<sup>1</sup>未来仍将持续。欧盟各成员国间分歧增大，延宕危机解决及改革进展，进而引发民众对欧盟不满，民粹势力借机兴起，进一步束缚欧盟及各成员国政府能力，形成恶性循环。而随着2019年5月欧洲议会选举的进行，民粹势力在欧盟内部势必进一步上升，欧盟的未来走向和施政能力均存在不确定性。在一体化进展不力的背景下，“德国问题”亦存在放大的可能。<sup>2</sup>

其三，世界局势激烈转型，德、欧推行“战略自主”恐时不我待。2019年慕尼黑安全会议报告认为，欧洲难以实现战略自主，最多仅做到“非战略依赖”(non-strategic dependency)。<sup>3</sup>就目前欧盟28国的能力而言，无论是维和、冲突防止还是能力建设，都仍存在短板，英国脱欧还将进一步加重这一缺陷。直到2030年，欧洲防务能力才有可能在某些领域实现提升。<sup>4</sup>与此同时，世界局势正发生激烈演变，且朝着大国竞争越走越远，美中俄之间的博弈正将欧洲演化为“严峻的战略竞争舞台”。<sup>5</sup>德、欧在如何看待跨大西洋关系上举棋不定，既意识到跨大西洋关系恐不可逆，但仍希冀跨大西洋关系作为欧洲最好的安全保障得以留存。这种被动调整的心态致使德、欧整体战略思考与政策节奏难以赶上时代变局的要求，也将制约德国欧洲政策的推进与实施。

#### 四、结语

若在当下就对默克尔的执政功绩盖棺定论，未免有操之过急之嫌。尤其是作为中等强国的德国在区域内影响力较为突出，在全球事务和世界秩序调整中的主动性却仍然有限。下一任德国领导人对默克尔政治遗产的扬弃，欧洲与世界格局的进一步调整，都将在未来影响史书对默克尔的评价。

因执政的大部分时期都在寻找中庸之道，着力于危机应对，默克尔因而被批

---

1 简单而言，中东欧地区国家强调欧盟政策若强加于成员国便是“破坏团结”，而德国则认为成员国若不从欧盟大局出发，仅顾成员国一己之私才是“破坏团结”的行为。

2 Robert Kagan, “The New German Question: What Happens When Europe Comes Apart,” *Foreign Affairs*, April 2, 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/germany/2019-04-02/new-german-question>, 2019-04-02.

3 Munich Security Conference, “The Great Puzzle: Who Will Pick Up the Pieces?” Feb 2019, <https://www.securityconference.de/en/publications/munich-security-report/munich-security-report-2019/>, 2019-04-01.

4 Douglas Barrie et al., *Protecting Europe: Meeting the EU's Military Level of Ambition in the Context of Brexit*, International Institute for Strategic Studies and Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, November 28, 2018, <https://dgap.org/de/article/getFullPDF/31639>, 2019-04-01.

5 Wess Mitchell, “Anchoring the Western Alliance, Remarks of the Assistant Secretary, Bureau of European and Eurasian Affairs,” The Heritage Foundation, June 5, 2018, <https://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2018/283003.htm>, 2019-04-01.

评缺乏战略眼光。若用当下中国政治话语进行描述，便是“具有底线思维，但缺乏顶层设计”。但另一方面，正如默克尔在基民盟的告别演讲中说道，“我们相信妥协的艺术与力量，显而易见它利大于弊”，<sup>1</sup> 在国内外纷繁复杂的矛盾斗争中，默克尔依靠妥协带领德国进入“黄金时代”，本就十分不易。更何况默克尔虽以妥协为工具，但她仍旧坚持原则，并未沉沦为权力的“行尸走肉”，<sup>2</sup> 更显可贵。

但是，进入默克尔执政末期，在外部环境发生深刻改变、维系个人地位亦不再是首要考虑的背景下，默克尔展现出战略性的一面，提出欧洲的“命运自主论”，意欲在欧洲的基础上提升德国及欧洲的竞争力，以应对外部竞争与威胁。正如英国历史学家、2017年国际查理曼奖获得者蒂莫西·加顿艾什(Timothy Garton Ash)所言，德国需要“全球思考，地区行动”(Think Global, Act Regional)，只有通过欧洲，德国才能发挥自己的全球角色。<sup>3</sup> 默克尔在2019年初的慕尼黑安全会议上所发表的讲话，大部分内容为其亲自操刀，<sup>4</sup> 也充分反映了默克尔对于欧洲战略自主的认识。默克尔用一句半开放式的设问和相应的回答为她的演讲作总结。默克尔认为，对应该届会议主题“全球拼图：谁来拼起碎片？”所提出的问题，确切的答案是“我们全在一起”。而究竟谁是“我们”，默克尔并没有明言，或许也无需明言。

只有通过欧洲，  
德国才能发挥自己的  
全球角色。

1 参见2018年12月7日默克尔在基民盟汉堡全国代表大会上的演讲，<https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/181207-bericht-der-vorsitzenden-der-cdu-deutschlands.pdf?file=1>, 2019-04-02。

2 [美]阿林·弗莫雷斯科著，启蒙编译所译：《妥协：政治与哲学的历史》，上海：上海社会科学院出版社，2016年版，第423页。

3 郑春荣：《“默克尔4.0政府”的内政、外交走向》，载郑春荣主编《德国发展报告(2018)：默克尔4.0时期的德国何去何从》，北京：社会科学文献出版社，2018年版，第18页。

4 笔者引述自参会高级官员。