

國際戰略研究 簡報

2023 年 3 月 27 日

第 136 期

北京大学国际战略研究院

Institute of International and Strategic Studies, Peking University

后默克尔时代德国对外政策转变与政党政治

北京大学国际关系学院助理教授 卢晓

随着默克尔 16 年执政生涯的结束，由社民党、绿党和自民党组成的红绿黄三党联合政府在德国对外政策领域进行了一系列改革，不仅在军事安全方面开启了德国统一后最大规模的军备建设，在对外经贸领域也愈发转向保护主义立场。这些改革一方面深刻冲击了默克尔时代谨慎务实的对外政策传统，抛弃了德国战后长期秉持的克制文化，另一方面也对欧洲战略自主和经济全球化产生重要影响，激化了德法在欧盟围绕领导权的矛盾，打破了欧洲内部长期以来的战略平衡。

探讨德国对外政策的转变，离不开对德国政治的基石——德国政党的讨论。政党在德国政治体系中具有准国家机构地位，通过政党组织获取政治资源、组织竞选活动、参与政府执政，在德国政治生活中发挥着重要作用。由于对外政策的专业性，公众偏好的形成很大程度上依赖于政党在公共场合传达的信息，这也给予政党在对外政策领域至关重要的社会偏好塑造力和政策影响力。

一、后默克尔时代德国对外政策的转变

后默克尔时代德国对外政策的转变主要反映在三份官方文件、一份施政声明和一次特别讲话中。第一份文件是 2021 年社民党、绿党和自民党的三党联盟协议。作为执政联盟内部各党博弈与妥协的产物，该协议明确了新政府在对外政策领域的基本共识。而欧盟的《战略指南针》和北

约的《战略概念》这两份文件，表明德国在欧盟和北约层面支持更为激进的安全改革、军事目标和行动纲领。朔尔茨于2021年12月15日发表的施政声明则明确了新政府未来一段时期的对外政策方向。另外，2022年2月27日，朔尔茨在联邦议院关于俄乌冲突特别会议上的讲话，也可以被视为新时期德国外交与安全政策转变的关键表态。具体而言，新时期德国对外政策转变反映在外交、军事、对外经贸和对华关系等多个方面。

首先，亲美的“大西洋主义”重新抬头，而强调欧洲国家战略自主的“欧洲主义”影响则相对减弱。伴随着德国对美依赖的进一步加深，不仅德法关系出现裂痕，合作受到一定阻碍，德国长期以来用于平衡欧洲大陆安全关系的东方政策（特别是对俄政策）也出现了大幅变动。德俄间的对抗和敌视代替了长期以来的伙伴关系，成为德国政治的主流话语。德国的做法实际上是在美国主导的所谓自由民主联盟的旗帜下，以“价值伙伴”为名行集团政治和阵营对抗之实。

其次，在军事安全方面，德国改变传统克制政策，大幅增加防务预算，并计划从美国购入大量先进武器装备以迅速更新联邦国防军。其中，1000亿欧元的特别国防基金和高达国内生产总值2%的国防预算，使德国一跃成为仅次于美国和中国的全球第三大军费开支国。同时，德国深度介入俄乌冲突，改变了“不向冲突区输送致命武器”的军事传统。

在对外经贸领域，德国政府虽然反对脱钩断链，但希望提高对外供应链和产业链韧性，减少对单一国家市场、能源、原材料的依赖。在多样化能源和原材料供应的同时，德国更加强调保护战略性基础设施的重要性，并提高外资对关键领域企业和资产的收购门槛。

在对华关系上，德国政府将中国视为合作伙伴的同时，更加强调中国作为竞争者和制度对手的角色，通过减少政府对德企对华投资的政治担保等方式，限制德企来华投资。德国政府试图将价值观和经济合作捆绑，在对华政策领域甚至出现了“价值原教旨主义”的倾向，以价值观念的远近亲疏而非共同利益的大小决定其对华政策。

总而言之，后默克尔时代德国对外政策尝试改变二战后德国在军事、政治、经济、外交等领域被动或受限的状态，对地缘政治和安全战略的考量逐步超越对经济利益重要性的强调。同时，德国对外政策的意识形态色彩变得更加浓重，价值和利益的界限也更为模糊。

二、政党政治与德国对外政策转变

德国对外政策是政党间竞争与合作的产物。不同政党在对外政策上立场相异，关注点也不尽相同。例如，在与北约和欧盟关系方面，联盟党（即基督教民主联盟和其巴伐利亚州的姊妹党基督教社会联盟）强调发展跨大西洋伙伴关系，而社民党更希望争取欧盟在安全和防务领域的独立性。相比之下，绿党更加强调欧洲委员会与欧洲安全与合作组织的作用。在对华政策上，联盟党、社民党、绿党和自民党的立场较为接近，强调中德间既竞争又合作的关系，但在合作与竞争在两国关系中所占比重，以及在多大程度上将对华政策同价值观捆绑等问题上存在分歧。

随着进入议会以及联合组阁的政党数量增多，政党间对外政策协调的难度不断增加。2017 年联邦议会选举后，首次有 6 个政党进入联邦议会。2021 年大选后，德国选择党、自民党、左翼党和绿党合计席位占比 44.6%，分得了联邦议会 736 个席位中的 328 席，比 2017 年的席位份额又提升了将近 1 个百分点。而处于德国政党体系核心的联盟党和社民党的选票比例和席位份额在近年来不断下滑。与此同时，新社会议题和选民诉求在政治上难以得到有效回应，社会矛盾随之增大。这增加了政党格局的不稳定性，给民粹主义政党、极端政党在对外政策领域扩充影响带来了机会。为调动选民兴奋点，部分政党在对外政策领域标新立异，例如将对华政策上升为共识政治，煽动意识形态对抗等。

由于单一政党很难在德国联邦议院选举中获得绝对多数选票，德国对外政策制定依赖于政党间通过谈判而形成的执政联盟。然而，由于缺乏强制手段，执政联盟面临联合决策的困境。在执政联盟成员间政策偏好存在重大分歧的情况下，掌控特定政府部门的政党可能会试图利用其部门权力、行政资源和专业知识的优势，采取机会主义行动，违背联盟整体利益，努力将政府政策推向符合本党偏好的政策立场。这在外交政策方面表现尤为明显：2022 年 11 月 4 日，当德国总理朔尔茨率领由 12 名德国企业高管组成的代表团来华访问时，掌控外交部的绿党却公开抨击朔尔茨的访华决定，认为德国应当重新确立对华“战略自主”（strategische Souveränität），在对华政策上也应迎来“时代转折”。多党联合政府的执政逻辑要求政党间的协作与妥协，但当各党分歧过大时，政策协调往往难以进行。由此产生的政治僵局虽然能够限制对外政策发生剧烈变化，但也制约了德国政府的政策纠偏能力。与此同时，政党可能绕开联盟伙伴，诉诸自身政策表达渠道，试图对社会舆论施加影响。在这种情况下，政党矛盾可能投射到社会层面，成为导致德国对外政策不稳定的又一重

要源头。

总体而言，当政党格局相对稳定、以联盟党和社民党为核心的主流政党占据绝对优势地位时，德国对外政策容易保持相对稳定和较强的连续性。然而，当政党格局变动、主流政党影响下降而边缘政党崛起时，政党竞争加剧，执政联盟内部各个政党更倾向于追求容易实现的短期利益，在对外政策制定中或为追求政党特殊利益而牺牲国家整体利益，由此增加了德国对外政策的不稳定性和不确定性。

三、我方应对之策

习近平总书记在2023年3月15日召开的中国共产党与世界政党高层对话会上强调，要“以建立新型政党关系助力构建新型国际关系，以夯实完善全球政党伙伴关系助力深化拓展全球伙伴关系”。中德双方应在独立自主、完全平等、互相尊重、互不干涉内部事务的党际关系四项原则基础上，建立求同存异、相互尊重、互学互鉴的新型政党关系。中方应注重了解德国不同政治派别对华态度和政策立场，发展同对华友好政党间的合作关系，推动德国联邦政府层面对华关系保持延续性、客观性、理性化，缓解由于制度、价值观和意识形态差异而产生的对抗冲突，防范因德国内部政党斗争以及总理府与外交部之间的矛盾对中德关系健康发展产生负面影响；通过中欧政党高层对话和中国共产党与世界政党高层对话等多边、多层次的平台和机制，加强同德方政党的广泛接触，推进务实合作，凝聚扩大在双边关系上的共识。

尽管目前中德双边关系面临重大考验，但双方经济结构互补性强，在国家战略层面和国际关系领域没有根本性利益冲突，共识多于分歧，合作胜过竞争，是伙伴而非对手。在德国国家安全战略和中国战略文件即将出台之际，中国的对德、对欧政策更需排除“脱钩”话语的不利干扰，避免掉入“制度对手”的语言陷阱。伴随德国政治中对地缘因素的考量超越经济合作、价值观念重于现实利益的变化趋势，中德不仅应在经贸领域也应在政治领域寻求共同价值与利益，更应在国际安全领域加强沟通与协调。

编辑：崔志楠 审核：于铁军

网址：www.iiss.pku.edu.cn

邮件地址：iiss@pku.edu.cn

地址：北京 北京大学北阁

电话：+86-10-62756376

邮编：100871

传真：+86-10-62753063