

三重战略逻辑视域下的 德国国家安全战略*

郑春荣 林卓然

【内容摘要】 德国出台的首份《国家安全战略》报告引起了国际社会的广泛关注。以大战略、机会主义、风险管理三种制定战略的政治逻辑为视角，系统检视德国的首份《国家安全战略》报告，可以发现，德国国家安全战略目前仍属于一种较为模糊的原则性规划，其详细行动计划还有待观察。同时，从长期的历史角度看，德国国家安全战略还存在有限的机会主义特征。此外，德国的国家安全政策以防范风险为主，重点是对军事、经济和制度的风险管理。在这种混合性质的国家安全战略引导下，未来德国外交中克制文化的约束力将进一步弱化，跨大西洋伙伴关系会进一步巩固，欧洲战略自主也将在北约框架下艰难推进，但德国国家安全战略的实施将受到其失稳的内政和美国大战略变动等因素的多重影响。

【关键词】 德国 国家安全战略 大战略 风险管理 机会主义

【作者简介】 郑春荣，同济大学德国问题研究所/欧盟研究所教授（上海 邮编：200092）；林卓然，同济大学外国语学院国别和区域研究专业方向硕士研究生（上海 邮编：200092）

【中图分类号】 D751.6 D851.6 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2024)02-0024-23

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202402002

* 本文系国家社科基金重大研究专项（20VGQ011）的阶段性研究成果。

在经历了一系列波折之后，2023年6月，德国政府发布了其历史上首份国家安全战略文件《防御性、韧性、可持续性：德国的综合安全——国家安全战略》^①（以下简称“《战略》”）。德国各界期待该文件能全面指导其未来几年的安全行动，国际社会则关注《战略》是否体现了德国在塑造国际事务方面的意愿。然而，各方对于《战略》的评价存在巨大差异。赞许者认为《战略》有助于德国有效且平衡地实现在安全问题上的整体抱负，^②标志着德国克制文化发生了重大调整，德国政府积极有为的安全政策有了系统的理论指导，^③将使德国进一步摆脱二战遗留问题的束缚，更加深度参与国际竞争，并减少对国际秩序中其他“极点”的依赖。^④但批评者指出《战略》缺乏具体行动计划，其落实面临德国军事建设能力、综合国力、民意基础等多方面的制约。^⑤确定一国在国际博弈中应当如何作为是多数国家安全战略的核心。^⑥《战略》作为德国的现实需要和各层级妥协的复杂产物，显然未能明确此类要素。这些批评者固然看到了《战略》的局限，但忽视了一国的国家安全战略往往具有多重属性。

探讨国家安全战略的多重属性，就必须认识到国内外战略环境是制定国家安全战略时最基础的变量之一，因为“战略旨在对环境产生特定影响，以推进有利的结果，排除不利的结果”。^⑦战略环境的改变将导致战略中其他要素发生根本改变。乌克兰危机的爆发意味着德国的国家安全利益面临重大变化，其国家安全战略也势必遵循新的政治逻辑。虽然军事威胁依然是国家

① *Robust, Resilient, Sustainable, Integrated Security for Germany National Security Strategy*, Berlin: German Federal Government, June 2023.

② See Hans-Peter Bartels, “Strategie mit Restrisiko,” *Die Bundeswehr*, Juli 5, 2023; Andrea Rotter, *Internationale Perspektiven auf Deutschlands Nationale Sicherheitsstrategie. Der Blick von außen*, Hanns Seidel Stiftung, Juni 20, 2023.

③ 陈昉、李超、吕蕴谋：《德国国家安全战略：迈向“正常化国家”的安全之路》，《国家安全研究》2023年第3期，第25页。

④ Marina T. Kostić Šulejić, “Zeitenwende and the German National Security Policy: Analysis of the First National Security Strategy,” *The Review of International Affairs*, Vol. 74, No.1188, 2023, pp. 79-105.

⑤ 伍慧萍：《德国首部国家安全战略的源起、内涵与展望》，《德国研究》2023年第4期，第4—24页。

⑥ Bård B. Knudsen, “Developing a National Security Policy/Strategy: A Roadmap,” *Sicherheit und Frieden (S+F) / Security and Peace*, Vol. 30, No. 3, 2012, pp. 135-140.

⑦ Harry R. Yarger, *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*, Carlisle, Pennsylvania: US Army War College Press, 2006, p. 17.

安全的终极威胁，但由于世界局势存在不确定性，风险逐渐成为国家安全战略的重要考量因素。以风险界定的综合安全要求对各种风险进行考量，以决定应对风险的资源投入与配置，^① 并塑造制定国家安全战略新的政治逻辑。因此，分析一国的国家安全战略遵循的政治逻辑，有利于判断该国对其战略环境的感知，也有利于理解其战略目标、资源及手段。据此，我们需要分析德国的国家安全战略是宏大且目标明确的战略谋划，还是随波逐流的权宜之计，或者是一份风险管理文件。在此基础上，才能更好地研判其实施前景及面临的挑战。

一、制定国家安全战略的三种政治逻辑

制定国家安全战略的政治逻辑来源于对“国家安全”这一概念的思考。在论及“治理性”（governmentality）时，米歇尔·福柯（Michel Foucault）提出经典的统治“船喻”，即国家的统治如同管理一艘船，除了船本身（领土）外，还有船员（人口）及其相互关系、船上的货物（事物），要考虑风暴和巨浪，确保船只能平安到达港口。^② 从这一思想出发，彼得·雷尔顿（Peter Layton）提出了“船喻”的三种情形。一是国家之船以平安到达港口为目标，船长所作的努力皆为了实现这一目标；二是国家之船并未被引向任何特定的目的地，而是将注意力集中在最大限度减少海洋对船员、货物和船只的伤害或损坏；三是国家之船没有目的地，船长掌舵，寻找并利用可以创造利益的机会。雷尔顿综合分析了多国在不同历史阶段的国家安全战略，总结了决策者在制定国家安全战略时使用的三种政治逻辑，即大战略（grand strategy）、机会主义（opportunism）和风险管理（risk management）。^③

① 唐士其、庞珣：《综合安全论：风险的反向界定和政治逻辑》，《国际政治研究》2022年第6期，第9—25页。

② Michel Foucault, “Governmentality,” in Graham Burchell, Colin Gordon, and Peter Miller, eds., *The Foucault Effect: Studies in Governmentality: With Two Lectures by and an Interview with Michael Foucault*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, pp. 93-94.

③ Peter Layton, “The Idea of Grand Strategy,” *RUSI Journal*, Vol. 157, No. 4, 2012, pp.56-61.

（一）大战略逻辑

大战略逻辑是国家面临利益竞争和如何配置稀缺资源问题时作出的权衡。学者们普遍认为，大战略在时间上是长期的，其内容涉及国家最优先的事项，并应囊括治国理政的所有领域。^① 巴里·波森（Barry R. Posen）认为，大战略是军事、经济和政治资源与目的之集合，其最终的目标是实现国家安全。^② 较早对战略进行研究的学者将“战略”定义为“缩小设想与现实之间的差距的行动蓝图”。^③

大战略逻辑因其强目的性（ends-oriented）而适用于分析国家安全问题。在该逻辑指导下，战略的制定旨在某个方面实现理想的秩序状态。国家应当调动一切可能的资源以实现理想中的目标。需要指出的是，以大战略逻辑为指导的战略并非总是成文的详细行动纲要。尼娜·斯洛维（Nina Silove）对大战略具有“宏大计划”“宏大原则”“宏大行为”三重含义的思考十分具有代表性。若国家安全战略是一项“宏大计划”（grand plan），则该战略要求在确定计划实现的目标时对军事、外交、经济等各个方面进行通盘规划。在理想状态下，这种计划应当是深思熟虑的详细计划。国家安全战略还可能是一种“宏大原则”（grand principle），即明确应优先考虑的长期安全目标和在追求这些目标时有意识坚持的总体性思想。国家安全战略亦可能是一种“宏大行为”（grand behavior），是即使在没有文本的情况下也能被观察并总结的各类资源配置模式。^④

在政治实践中，安全会受到经济、社会、生态、价值观等条件的影响。突如其来的自然灾害、恐怖袭击难以预测，不会以确定的形态出现在战略规划中。况且，描绘理想未来的秩序蓝图要求统筹物质与非物质、国内与国际等因素，但这些因素难以被量化与评估。不确定的战略环境可能同时带来机遇与挑战，使本就不明朗的理想未来更加模糊，国家安全战略也因此包含着

① Nina Silove, “Beyond the Buzzword: The Three Meanings of ‘Grand Strategy’,” *Security Studies*, Vol. 27, No. 1, 2018, p. 31.

② Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*, Ithaca: Cornell University Press, 1984, p. 13.

③ Harry R. Yarger, *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*, p.5.

④ Nina Silove, “Beyond the Buzzword: The Three Meanings of ‘Grand Strategy’,” p. 31.

非目的导向性质的思维模式。

（二）机会主义逻辑

当巨大的带有上升趋势的机遇出现时，国家可以采用机会主义的安全战略模式予以应对。机会主义往往与自私、搭便车甚至背叛挂钩，但对于国家自身来说，对机会主义的价值判断并不重要。机会主义的国家政策和行动随着形势的需要而改变，以寻求可观的回报。^① 同时，存在一种可能的长期机会主义模式：一国依靠他国的大战略，并审时度势、认清自身的能力，从而借助他国制定的大战略议程实现自身的目标，尽管其所依附的大战略也有失败的可能。

机会主义思维的一大代表是日本的大战略。在明治维新时期，日本朝野认识到当时西强东弱的“世界大势”，选择“明智地适应国际形势以确保其国家利益”。^② 机会主义思维要求尽可能灵活地配置国家资源，以便“见风使舵”，适应快速变化的现实。但是，如果被依附国家的大战略发生重大调整或失败，那么奉行机会主义的依附国家将陷入难以转换自身战略的困境。

（三）风险管理逻辑

战略环境不仅会带来具有上升趋势的机遇，而且还可能带来挑战。因此，维护国家安全需要有效的风险管理。由于危害安全的事件无法预知，也难以避免，风险管理思维下的国家安全战略目的在于减少损失。^③ 国家应着力应对预期发生的不幸事件，而非主动追求大战略思维设定的目标。需要指出的是，“风险”一词并不指代某个完整的危险事件，而是多种可能导致危险事件的因素。“风险的产生并不是因为某个具体的个人或群体存在某种特定的确切危险……新的预防性政策主要针对的不再是个人，而是各种因素……主要目的不是面对具体的危险情况，而是预测所有可能发生的危险”，^④ 以至

^① Peter Layton, “The 2015 National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review Choices: Grand Strategy, Risk Management or Opportunism?”, *Defence Studies*, Vol. 15, No. 1, 2015, p. 33.

^② Kenneth B. Pyle, “Japan: Opportunism in the Pursuit of Power,” in Robert A. Pastor, ed., *A Century's Journey: How the Great Powers Shape the World*, New York: Basic Books, 1999, p.243.

^③ Peter Layton, “An Australian National Security Strategy — Competing Conceptual Approaches,” *Security Challenges*, Vol. 8, No. 3, 2012, p. 107.

^④ Robert Castel, “From Dangerousness to Risk,” in Graham Burchell, Colin Gordon, and

于似乎到处都有难以捉摸的敌人。^①

风险因素的识别具有较强的主观性。风险并不是易于量化或明确定义的事物，而是由社会构建的。风险这一概念的出现反映了生活中的危险和不确定性。^② 理想中的风险管理是排列事物优先次序的过程，优先处理可能导致最大损失及最可能发生的情况，风险较低的情况则可后续处理。但何种因素属于风险因素及其先后次序，都极易受到社会、文化和道德可接受性的影响，并被夸大或最小化。^③

总体而言，大战略思维指导下的战略因其较强的目的性而具有较高的稳定性。就凝聚力而言，大战略无疑是最高，不仅能指导调用国家全方面的资源以实现目标，而且能确定目标子项及其所需资源的优先次序，甚至要考虑战略资源减少的情况。风险管理和机会主义思维则不具备这样的稳定性和凝聚力，但具备较强的灵活性。风险管理思维带有假定战略资源较为充足的倾向，机会主义思维则要求决策者随着变化的局势迅速识别机遇、挑战及国家自身能力，从而确定短期目标以获取最大收益。表 1 呈现了三大政治逻辑在战略目标、实施对象和实现方法等方面的区别。

国家安全战略往往既非绝对大战略思维的产物，也非绝对机会主义或风险管理思维的产物，而是带有混合性质的综合战略。例如，19 世纪时，澳大利亚视英国为理所当然的安全提供者，亦跟随英国参加了 20 世纪的两次世界大战，其军队接受英国调配。1941 年英国“新加坡战略”的失败、美国为澳提供军事保护，以及二战后英国实力下降、美国取代英国成为世界第一强国，最终促使澳大利亚从依赖英国转向依赖美国，其国家安全战略完成了机会主义式的转变。^④ 此后，澳大利亚不仅参与了每一场美国主导的战争，

Peter Miller, eds., *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, Chicago: Chicago University Press, 1991, p. 288.

① Rens van Munster, *Logics of Security: The Copenhagen School, Risk Management and the War on Terror*, Odense: University of Southern Denmark, 2005, p. 7, <https://portal.findresearcher.sdu.dk/en/publications/logics-of-security-the-copenhagen-school-risk-management-and-the->.

② Linda Botterill and Nicole Mazur, “Risk and Risk Perception: A Literature Review: A Report for the Rural Industries Research and Development Corporation,” Rural Industries Research and Development Corporation, 2004, p. 2.

③ Ibid., p. 3.

④ Shannon Brandt Ford, “The Evolution of the US-Australia Strategic Relationship,” in Scott D. McDonald and Andrew T.H. Tan, eds., *The Future of the United States-Australia Alliance:*

还同曾侵略本国的日本缔结了准同盟关系。^① 但与此同时，澳大利亚识别并管理了包括极端主义、恐怖主义等在内的威胁国家安全的风险因素。^② 因此在分析一国的安全战略时需避免采用单一视角，而应从大战略、机会主义和风险管理三种政治逻辑出发来进行分析。

表 1 三种政治逻辑的比较

	战略目标	实施对象	实现方法
大战略	实现理想的目标	广泛议题	重视多维度的长期政策
机会主义	随战略环境变化寻求可观回报	广泛议题	“见风使舵”特点明显
风险管理	减少风险因素可能造成的损失	风险因素	注重采取预防性手段

资料来源：作者自制。

二、大战略逻辑下的德国国家安全战略

大战略逻辑试图为不确定的战略环境增加确定性与连贯性。因此，大战略不仅在于目光长远，而且在于主动塑造未来。德国是否试图塑造某种理想的目标是大战略逻辑的关键问题。长期以来，德国受历史记忆影响推崇克制文化、谨言慎行，刻意避免出台明确的有效利用国家资源实现国家利益的“战略”。2023 年版《战略》是否对“理想的未来”提出设想，是判断其是否不同于以往发布的集中关注军事的《安全政策白皮书》(以下简称“白皮书”)，

Evolving Security Strategy in the Indo-Pacific, Abingdon and New York: Routledge, 2023, pp.103-104.

① 郭春梅：《澳大利亚国家安全战略：理念、实践与评估》，《国家安全研究》2022 年第 5 期，第 80—81 页。

② *Strong and Secure, a Strategy for Australia's National Security*, Australian Government, 2013, pp. 14-23, <https://www.files.ethz.ch/isn/167267/Australia%20A%20Strategy%20for%20National%20Securit.pdf>.

以及是否有大战略思维指导的根本所在。

（一）有序的战略目标

《战略》中以“防御性”“韧性”“可持续性”三个词勾勒了当前德国对未来安全秩序的构想，这种秩序可划分为三个层级，即德国国家安全、欧洲安全及全球安全。

在国家层面，德国有三个战略目标。一是最为直接的国家安全目标，即通过强化与北约和欧洲伙伴（主要是欧盟国家）的联系，“确保德国未来能够在和平、自由与安全中生存”。^①在“债务刹车”机制要求结构性财政赤字不超过国内生产总值（GDP）的0.35%的背景下，为了补充国防开支，德国联邦政府设立了特别基金（Sondervermögen）。2024年，德国的国防总开支将达到717.5亿欧元，占国内生产总值的2.01%，^②反映了德国坚持实现国防预算占GDP的2%的北约标准的决心。此外，德国还将统筹欧洲防务订单规划，增强欧洲防务工业合作。二是确保德国全社会拥有应对突发危机的能力。近年来，新冠疫情、极端天气以及乌克兰危机带来的能源危机都给德国造成巨大损失，这一系列事件促使德国空前重视保护民众及其生计免受影响，并极力增强民众的恢复能力和适应能力。^③三是增强德国的民主韧性，防范各类社会风险。德国的反极端主义政策已有较长历史，而且德国政府已于2016年发布了《极端主义预防与民主促进战略》的报告，但极端主义势力在难民、新冠疫情等危机的冲击下仍愈演愈烈。对此，2021年《联合执政协议》中首次提出制定一项广泛的多部门合作战略以“预防、去极端化和有效应对威胁”，^④这体现出较强的综合性战略色彩。

在欧洲安全层面，德国将坚定支持欧盟扩大与进一步一体化，推动必要

① Robust, Resilient, Sustainable, Integrated Security for Germany National Security Strategy, p. 13.

② “Deutschland meldet Militärausgaben in Höhe des Nato-Ziels,” *Zeit Online*, 14. Februar 2024, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2024-02/deutschland-erreicht-nato-ziel>.

③ Die Bundesregierung, *Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen. Umsetzung des Sendai Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge (2015–2030) – Der Beitrag Deutschlands 2022–2030*, 2022, p. 6.

④ Die Bundesregierung, *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP)*, 2021, p. 107.

的改革以吸纳西巴尔干国家、乌克兰等加入欧盟，^① 将欧盟塑造为“地缘政治上更具影响力的角色”，以“确保欧洲在和平与自由中的一体化”。^② 西巴尔干国家加入欧盟一事因欧盟委员会认为该地区各国国内改革进程不尽如人意，无法满足入盟标准，一直进展缓慢。但 2022 年 6 月，乌克兰危机促使欧盟将乌克兰和摩尔多瓦列为欧盟候选国，这使欧盟向西巴尔干国家扩大的政策受到质疑。德国的立场与欧盟保持一致，一方面，它们承认西巴尔干地区国家的欧洲身份，描绘了入盟的乐观前景；^③ 另一方面，欧盟坚持输出自身的规范，辅以设定指示性截止日期以激励该地区国家向欧盟期望的方向改革。德国认识到欧盟的扩大政策亦对其本身提出改革的要求，但入盟标准难以改变，否则将会把不稳定因素输入欧盟。

在全球安全层面，《战略》强调构建以《联合国宪章》为基础、主权平等、尊重人权、和平自由的国际秩序。同时，《战略》也强调德国主要致力于维护西方主导的“以规则为基础的国际秩序”，拥抱多边主义、增强联合国的能力并努力为德国争取联合国安理会常任理事国的席位。此外，《战略》强调统筹非传统安全，着重关注意识形态安全、知识产权安全、网络安全、太空安全、粮食安全和公共卫生安全，反映德国追求“综合安全”（integrierte Sicherheit）的目标，“体现了较为长远和宏观的安全视野”。^④

（二）多维的战略手段

德国的首份《国家安全战略》在国家、欧盟和全球层面均显示出较强的综合性和前瞻性，在落实战略的手段方面亦有大战略的特征。首先，着眼于国内国际战略资源。《战略》序言中指出，欧洲根基、跨大西洋联盟、德国强大的经济实力和社会凝聚力是其实现战略目标的坚实基础。除了与北约和欧盟协调国防政策，德国的安全政策也将先进技术、发展政策等战略资源明

① *Robust, Resilient, Sustainable, Integrated Security for Germany National Security Strategy*, p. 12.

② *Ibid.*, p. 13.

③ “EU-Beitrittsperspektive für Westbalkanstaaten?” *Tagesschau*, November 3, 2022, <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/westbalkan-gipfel-abkommen-101.html>.

④ *Robust, Resilient, Sustainable, Integrated Security for Germany National Security Strategy*, pp. 15-17; 陈旻、李超、吕蕴谋：《德国国家安全战略：迈向“正常化国家”的安全之路》，第 27 页。

确纳入工具箱。其次，重视跨部门、多层级协作。此前默克尔政府时期的“白皮书”完全由德国国防部统筹，而《战略》则由德国外交部负责统筹，之后经过多轮部长级讨论和部委磋商。再次，强调未来政策的持续性。朔尔茨在《战略》发布会上表示，该战略“不是终点而是起点”。实际上，《战略》列出的政策措施多数都是德国已在实施的政策。例如，2022年9月，朔尔茨在出访沙特阿拉伯、阿联酋和卡塔尔三国时，就已在寻求能源供给多元化以降低对俄罗斯能源的依赖；又如，有学者指出，《战略》强调依托既有的行之有效的机制，^①这在一定程度上可以降低落实的难度，避免过度开支，提升稳定性与延续性。

（三）“宏大原则”特征

德国的国家安全观经历了从关注军事安全、政治安全等传统安全观到注重保障国家所有方面和层级安全的综合安全观的转变。德国统一后的安全观从充当冷战中阵营对抗的桥头堡逐渐转化为综合安全观，后又融合了“防御性”和“韧性”等新特点。^②一方面，这一转变丰富了《战略》的内容，使其区别于“白皮书”，覆盖了军事安全、经济安全、制度安全等多个政策领域，真正具备了大战略的综合性；但另一方面，《战略》存在过度强调以防务为代表的“防御性”、以经济安全为代表的“韧性”，而忽视了其他方面的需求，这是《战略》被批评的重要原因，也是德国各界对《战略》的落实表示担忧的原因。

《战略》在何种程度上能够得到落实，需要将其置于大战略视角下进行审视，即《战略》是一项“宏大计划”，还是一种“宏大原则”，或是一种“宏大行为”。首先，《战略》不具备“宏大计划”的特征，因为其鲜有提出更详细的关联战略目标和战略资源的计划，而是将希望寄托于未来的细分战略。表2归纳了《战略》中提及的、目前执政的“交通灯”联盟正在制定或计划更新的子战略。

^① 伍慧萍：《德国首部国家安全战略的源起、内涵与展望》，第15页。

^② 黄萌萌：《德国综合安全观：理论缘起、历史演进与实践评估》，《国际安全研究》2024年第1期，第120页。

表 2 “交通灯”联盟正在制定或计划更新的子战略

战略名称	状态
“虚假情报应对战略”	制定中
“强大、有韧性的民主和开放多元社会总体战略”	制定中
“提高应对混合威胁的能力战略”	制定中
“氢能进口战略”	制定中
“太空安全战略”	制定中
“以供应安全、多样化、可持续性和创新为重点的原材料供应战略”	制定中
《联邦政府关于强化安全与国防工业的战略文件》	计划更新
《国家经济保护战略》及其行动计划	计划更新
《2021 年网络安全战略》	计划更新
《德国适应气候变化战略》	计划更新
《国家生物多样性战略》	计划更新

资料来源：作者自制。

另外，《战略》的发布并不代表德国已确立了一种新的“宏大行为”。长期以来，德国的安全政策以克制文化为基调，既不扩充军备，也不大规模参与域外军事行动。1963 年以来，（联邦）德国军费占 GDP 的比重总体呈现显著下降趋势。2022 年，军费占德国 GDP 的比重也并未显著增加，仅为 1.39%。^① 即使设立了用于联邦国防军现代化的 1 000 亿欧元的特别基金，如果不持续提升国防预算，德国的国防总开支仍将在特别基金使用完之后大幅下降，产生长期缺口。

相比之下，《战略》更具有“宏大原则”的特征，明确了德国应优先考虑的长期安全目标和在追求这些目标时应遵循的总体性思想。表 2 中列出的 11 项制定中或更新中的战略，以及已在《战略》框架下出台的《中国战略》《气候外交战略》等表明德国政府正积极推进战略目标的实现。“宏大原则”的特征表明德国在安全政策方面的行动趋势稳定，在落实过程中经历的波折

^① Statista Research Department, “Anteil der Militärausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland von 1953 bis 2022,” April 2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/183106/umfrage/anteil-der-militaerausgaben-am-bip-in-deutschland/>.

不能说明战略的失败。例如，2023年8月，虽然有报道称德国联邦政府删除了2024年预算草案中关于军费占GDP 2%的承诺，但实际上该目标已经实现，而且德国政要就特别基金使用完之后德国国防开支始终保持在占GDP的2%以上也作出了原则性表态。^①

三、机会主义逻辑下的德国国家安全战略

机会主义逻辑下的国家安全战略要求国家的政策和行动要随势而变，但因战略环境改变所做的政策调整不一定是机会主义思维的产物。机会主义是更加灵活地实现国家利益的方式，其所指导的政策注重的是形势的上升空间，并从其中获取利益。^②

（一）机会主义的战略目标？

《战略》是否意味着德国试图借助“时代转折”寻求可观回报？从目标来看，《战略》提出的三个层次的目标既是此前历史进程的延续，也是德国抓住“时代转折”战略机遇的结果。首先，《战略》在国家层面是国防战略转型这一过程的最新发展。德国国内已经进行了三十余年的安全观辩论。海湾战争促使德国的安全观开始发生变化，盟国也对德国安全观的塑造发挥了作用。海湾战争爆发后，时任德国总理科尔已意识到，联邦国防军无法承担与德国经济实力相称的责任。^③直到默克尔政府时期，德国对外政策开始转向积极有为，但在联邦国防军作为对外政策手段方面并无实质性突破。其次，虽然“时代转折”伴随着紧迫的安全威胁，但却是德国根本解决联邦国防军能力低下问题的战略窗口。冷战结束后，德国联邦国防军无论在兵力还是预算上都受到较大幅度的削弱，导致在多次对外行动中均深感力不从心。直至乌克兰危机爆发前，提高国防预算在政府议程中的优先级依然不高。在“交

^① Peter Carstens, “Lindner: Wir schaffen das Zwei-Prozent-Ziel,” *Frankfurter Allgemeine*, August 25, 2023, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/nato-ziel-von-2-prozent-zur-etatplanung-laut-christian-lindner-erreicht-19128772.html>.

^② Peter Layton, “The 2015 National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review Choices: Grand Strategy, Risk Management or Opportunism?” p. 33.

^③ Marina T. Kostić Šulejić, “Zeitenwende and the German National Security Policy: Analysis of the First National Security Strategy,” p. 57.

通灯”联盟达成的《联合执政协议》中，联邦国防军、国防预算等问题也并不占据重要地位。^① 乌克兰危机爆发后，德国军备的紧缺和联邦国防军资金不足的问题日益凸显。

《战略》反映出德国政治精英希望抓住乌克兰危机提供的战略契机，为国防力量注入更多资源。首先，“综合安全”包含三重含义，加强“防御性”排在首位，其核心内容是加强军事防卫力量。除了设立特别基金和实现军费占 GDP 2% 的目标外，《战略》特别强调了国防工业和物流的战略意义，并为德国向世界其他国家和地区提供军备奠定了基础，即“联邦政府将继续扩大和巩固其在联盟地区的军事存在”。^② 如今，在军备出口方面，德国已取得很大进展。截至 2023 年 12 月中旬，德国已批准出口 117 亿欧元的军备物资，比 2021 年峰值时期的军备出口增加了约 25%。^③ 对德国而言，这一切在“时代转折”之前都是无法想象的。

在欧洲层面，《战略》设定的目标体现出德国对欧洲战略自主的态度，“时代转折”也是这一主张的有力证明。由于特朗普政府给西方盟国带来了巨大的不确定性与不安全感，欧洲各国开始反思欧洲在世界地缘政治中的角色。德国时任总理默克尔于 2017 年公开质疑美国安全保护伞的可靠性，并敦促欧洲掌握自己的命运。不过，与法国总统马克龙曾宣称的“北约已经脑死亡”，从而追求更为完整的欧洲自身防务能力不同，德国追求较为有限的战略自主。近年来，即使德美关系处于低谷期，德国也从未表达过反对跨大西洋联盟的态度，而是始终视这一关系为保障欧洲安全的支柱，坚持寻求“在北约内部具备行动能力”，而不是在跨大西洋框架之外行动。^④ 在北约方面，《战略》多次强调北约对欧洲安全防务具有不可替代的作用；在欧盟

① “Mehr Fortschritt wagen—Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021- 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP),” November 2021, p. 148.

② *Robust, Resilient, Sustainable, Integrated Security for Germany National Security Strategy*, p. 33.

③ Linus Höller, “German Weapons Exports Reached Record High in 2023,” *Defense News*, January 2, 2024, <https://www.defensenews.com/global/europe/2024/01/02/german-weapons-exports-reached-record-high-in-2023/>.

④ Andris Banka, “Germany: The Renewed Quest for Strategic Autonomy,” in Giedrius Česnakas and Justinas Juozaitis, eds., *European Strategic Autonomy and Small States’ Security*, London: Routledge, 2022, pp. 51-62.

发展方面,《战略》显示出德国希望将欧盟转变为一个“具有全球政治行动能力的地缘政治欧洲”的雄心。^①在乌克兰危机持续的背景下,欧洲众多国家都意识到以美国为首的北约对欧洲防务的重要性,有限的欧洲战略自主才是现实的方案。德国也将通过把联邦国防军打造为“欧洲防卫支柱”,在弱化他国对自身扩大国防投入的疑虑的同时,小步推进地缘政治在欧洲防务层面的进程。

在全球层面,德国清醒地意识到其主要利益在于维护西方主导的“自由国际秩序”,德国长期受益于这一秩序。在欧洲一体化和经济全球化深化的过程中,德国经济蓬勃发展;北约和欧盟内部提供的多边安全保障使德国在冷战结束后大幅削减了军费开支;^②德国的多边主义规范性外交模式也为其赢得了极高的国际声誉。作为“嵌入式”大国,德国只有努力维护西方主导的国际秩序,才能维护好自身的国家利益,这可被视为一种长期的机会主义行为选择。

但是,以中国为代表的新兴国家的群体性崛起,使德国感到战略空间受到挤压。德国将自身视为国际局势变动下既有世界秩序的捍卫者。在《战略》中,德国也决心与试图改变这一国际秩序的国家展开竞争。不仅如此,《战略》表明德国将继续追随美国,强化价值观层面的国际竞争。此前,德国理想的国际秩序是“开放的、基于规则的国际秩序”(eine offene, regelbasierte internationale Ordnung),而“自由的国际秩序”(eine freie internationale Ordnung)这一措辞十分罕见。在《战略》中,这一表述与“国际法”多次出现,意在表明不符合西方价值观的国际秩序就是“不自由”“不合法”的,应当遭到抵制,以在观念层面维护和推崇西方主导的国际秩序。^③

总体而言,与其说《战略》反映出德国国家安全战略目标在“时代转折”

^① “Rede des Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland Olaf Scholz, MdB an der Karls-Universität zu Prag,” Deutsche Botschaft Prag, August 29, 2022.

^② Rainer Hillebrand, “Germany and the New Global Order: The Country’s Power Resources Reassessed,” *E-International Relations*, September 22, 2019, p. 8.

^③ Stefan Talmon, “Germany’s National Security Strategy and the Novel Concept of a ‘Free International Order’,” *German Practice in International Law*, June 26, 2023, <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2023/06/germanys-national-security-strategy-and-the-novel-concept-of-a-free-international-order/>.

背景下发生了机会主义式的大调整，不如说德国的战略目标因“时代转折”提供的战略机遇而得到了强化。在国家层面，克制文化加速弱化，联邦国防军和防卫产业建设顺理成章地获得了空前关注；在欧洲层面，与北约协同的有限战略自主获得了更多理解；在全球层面，德国愈发坚定地维护西方主导的自由国际秩序。

（二）“见风使舵”式的实现手段？

从实现手段上看，德国事实上依附于美国的大战略。这既是历史的结果，也是德国当前的安全需求和国家利益诉求。德国曾以机会主义逻辑指导自身的安全政策。联邦德国成立之初，恢复国家主权、保障自身安全是最重要的需求。^① 彼时，杜鲁门主义为联邦德国提供了绝佳机会。阿登纳因此坚定支持倒向西方的政策，接受了大量美国援助和北约的军事保护，也导致了德国对美国的依赖。如今，德国选择继续维护美国主导的国际秩序，跨大西洋联盟始终是德国外交和安全政策的支柱。

但是，目前德国的安全政策同美国的立场相近，并不完全是“见风使舵”的逻辑使然。西方价值观从最初作为实现安全的手段逐渐被德国内化为其安全政策的指导原则，无论是对内还是对外政策，西方价值观都占据重要地位。这充分体现在《战略》具有的“宏大原则”的特点上。在《战略》的序言中，“保卫民主与自由”是仅次于军事安全之后的第二优先事项，足见价值观对《战略》的重要性。有学者从本体安全角度指出，“西方国家”叙事已经成为德国外交身份三角框架之一角，亦是德国外交的底线。^② 这既是当前德美价值观相近的原因，也是德美共享的价值观所塑造的结果。当德国认识到西方价值观受到威胁时，会自发扮演“卫道士”的角色。因此，《战略》反映出德国国家安全政策对美国的依赖，这是德国内生的安全需求的结果，而不能再被简单地视为对跨大西洋联盟的权宜性依赖。

自施罗德政府以来，德国试图摆脱过于依附美国的外交政策，走上“正

① 李乐曾：《历史问题与联邦德国外交政策的选择——以德法、德波和德以关系为例》，《德国研究》2015年第2期，第6页。

② 车轲：《外交身份框架调整影响下的德国对美同盟政策变化》，《德国研究》2023年第1期，第31页。

常化”道路，在不少重大议题上与美国出现分歧，如 2003 年是否对伊拉克动武等。德国越来越从依赖“文明力量”转向使用“建构力量”，试图以维护西方主导的国际秩序为基础，巧妙运用国家实力与资源，发挥超越自身实力的领导力。^①但这无法从根本上改变德国总体上依赖跨大西洋联盟的事实，也无法促使德国实现真正意义上的战略自主。

（三）有限的机会主义特征

综合战略目标和实现手段，笔者认为德国的国家安全战略具有有限的机会主义特征，但这并不是由于德国希望借助《战略》在“时代转折”背景下大幅调整其政策以实现国家利益的最大化，而是由于当前的国际局势为德国延续和强化既有的政策提供了战略窗口。同时，《战略》所体现的机会主义色彩有着清晰的价值观导向，这意味着德国国家安全战略很难发生根本性调整，并制约着更强烈的机会主义因素在德国政治中发挥作用。议会民主制的政体也决定了德国任何大幅度的政策调整都需要民意的支持，否则执政联盟和各执政党的支持率无法得到保证，其执政地位亦无法稳固。^②多党联合执政的现实也制约着冒进机会主义政策的落地。例如，虽然财政部部长林德纳（Christian Lindner）非常支持提升国防预算的计划，但这很可能导致政府部门的其他预算减少，从而遭遇联盟内部的强大阻力。^③

四、风险管理逻辑下的德国国家安全战略

如前所述，风险管理逻辑下国家安全战略的主要目标是减少风险因素可能造成的损失。这一过程分为三步：风险因素识别、应对措施制定、结果处理。对于具有规划性质的国家安全战略，前两步更为重要。因此，《战略》识别了何种风险、指出了风险的具体内容、提出了应对措施，这成为从风险

① 黄萌萌：《德国外交角色的变迁：从“文明力量”到“建构力量”？》，《欧洲研究》2023 年第 2 期，第 107—108 页。

② 郑春荣、李勤：《俄乌冲突下德国新政府外交与安全政策的转型》，《欧洲研究》2022 年第 3 期，第 152 页。

③ Sam Jones, “German Chancellor Olaf Scholz Admits Uncertainty over Defence Spending,” *Financial Times*, November 10, 2023, <https://www.ft.com/content/95d47316-b357-4fc3-b25d-34645eef8abc>.

管理视角理解德国国家安全战略的基础要素。

(一) 风险因素及应对措施

通过全面归纳总结,《战略》共提出了六类风险(见表 3)。

表 3 德国《国家安全战略》识别的风险

风险类别	风险内容
军事风险	对北约共同防卫力量的威胁、核恐吓、化生放核(CBRN) ^① 风险、不稳定的邻国、俄罗斯的攻击及其影响、核扩散、武器出口
经济风险	关键基础设施、关键的企业、外国制裁与经济胁迫、关键依赖、单向依赖、新依赖的产生、集中化导致的风险、竞争劣势、有问题的技术转让、保护主义及其引发的短缺问题
制度风险	网络攻击、间谍、虚假情报/虚假信息、网络极端信息、危害法制与安全的(外国)政府、政治施压、制度竞争、政治集团对立
可持续发展风险	自然灾害与危机、饥饿、气候变化、流行病、贫困、不平等、粮食歉收、歧视性权力结构
社会风险	恐怖主义、极端主义,无规则、非自愿的移民难民,有组织犯罪,经济犯罪、洗钱
其他风险	太空威胁

资料来源:作者自制。

德国国家安全面临多重风险,首要挑战是乌克兰危机引发的军事风险。欧洲安全环境的严重恶化与自主防务的滞后使得德国对美国的依赖进一步加深,推动德国为防范军事风险将国家安全战略与北约紧密绑定。其次是紧迫的经济风险。受到美国对中国的高科技封锁和能源危机等事件的刺激,德国政府极其强调“去风险”,表现为对外部的关键依赖、单向依赖和新依赖高度敏感,但是,德国还希望保持市场开放和创新能力,从而形成了一种矛

^① 化生放核(CBRN)风险主要是指因化学性、生物性、放射性及核辐射物质泄露和扩散而出现的风险。

盾状态。再次是制度风险，德国强调价值观在国家安全政策中的角色，但在国际层面对防范制度风险的立场摇摆不定，其虽拒绝冷战式的集团对抗，但未明确拒绝制度对抗，仅表示会在政策制定中考虑相关后果。另外，可持续发展风险的定位颇高，诸如切尔诺贝利事件等环境危机推动了德国强化环保和气候政策。在国际上，德国长期奉行以防范风险为目的的发展政策，已在《气候外交战略》框架下出台了一系列政策。在社会安全方面，《战略》将重点置于对国内民主造成威胁的因素上，包括极端主义、恐怖主义和虚假信息，政府需制定相关战略以应对这些威胁。最后，《战略》关注太空风险，特别是信息保护，包括卫星通信和基础设施安全、地面监控信息数据的保护、可靠备用基础设施的建设、国际太空合作和太空利用规则的制定。

（二）被动的风险管理

德国《国家安全战略》大部分内容是针对风险的识别和风险的应对方案。这一战略虽然注重预防手段，但更多反映出被动的姿态。这一点在经济安全方面尤其明显。乌克兰危机爆发前，德国政府并未充分认识到对俄能源依赖的风险，没有将其设置为优先事项，自然也无法管理此类因素，因此无法避免俄罗斯能源供应被切断后造成的损失。乌克兰危机的爆发波及了欧洲能源供应，使得“依赖”被夸大，由此，各种形式的“依赖”成为德国政府最紧迫的风险。

《战略》制定的过程也尽显被动。2022年2月初，德国外交部提交了一份罗列着笼统要点的战略指导文件，其中对俄罗斯明显的备战状态和欧洲与中国日益系统化的竞争只字未提。^①但成文于乌克兰危机爆发后的《战略》初稿却对军事元素异常重视，甚至参与文件制定的官员表示，“初稿可能出自德国联邦国防军指挥与参谋学院的毕业生之手”。^②

风险管理逻辑意味着德国国家安全战略同时具备了持续性和波动性。这一影响来源于高度不确定的风险因素。一方面，由于对可能产生风险的因素没有可靠的信息，因此很难确定能否终止监控或预防威胁。风险总是存在的，

^① Karl-Heinz Kamp, “The Zeitenwende at Work: Germany’s National Security Strategy,” *Survival*, Vol. 65, No. 3, 2023, p. 74.

^② *Ibid.*, p. 76.

这需要不断增强风险意识。同时，由于无法确定风险管理是否真的有效，在同类风险中，可能存在越来越多的风险管理措施。可以合理预测，德国在相当一段时间内会继续强化“去风险”“再军事化”政策。另一方面，风险管理在极端情况下可能导致过度的预防性干预，这在德国国内可能引发决策者和民众对风险认知不匹配的问题。虽然德国政治精英将俄罗斯视为欧洲安全的最大威胁，但是最新的“慕尼黑安全指数”显示，对于德国普通民众而言，俄罗斯已不再被视为最大威胁。^①而且，由于当前的《战略》过度强调俄罗斯的安全威胁和“去风险”，对民众所关心的气候变化等可持续发展风险管理的内容则有所弱化。安全战略重心与民意不匹配的局限性很快得到印证：越来越多的民众认为对俄制裁损害了德国的经济利益，执政党在民调中的支持率不理想，德国选择党则稳居民调支持率第二位。

五、德国国家安全战略的混合性质及其实施前景

德国国家安全战略既是德国政治决策者在战略制定过程中主动做出的前景谋划与政策选择，也是对德国已有发展路径的继承，更是对德国所面临的复杂内外环境的被动反应。因此，《战略》呈现出兼具大战略、机会主义和风险管理这三种政治逻辑的特征（见表 4）。以下将总结《战略》的这一混合性质，并分析《战略》当前的进展与面临的挑战。

（一）德国国家安全战略的混合性质

总体来看，作为大战略逻辑的规划文件，《战略》明确了德国未来国家安全政策保障国家综合安全、增强欧洲影响力、维护西方主导的国际秩序的目标和跨部门协作、长期连续的“宏大原则”，未来德国将形成由数个子战略和总体战略构成的德国国家安全战略集群，大战略逻辑也将由当前的指导原则逐步向更加详细的“宏大计划”转变。因此，考察各细分战略的落实过程，可为《战略》的落实提供评估的依据。《战略》有限的机会主义、偏重

^① Munich Security Conference, “Munich Security Index 2024,” Munich, February 2024, https://securityconference.org/assets/01_Bilder_Inhalte/03_Medien/02_Publikationen/2024/MSR_2024/MunichSecurityIndex2024.pdf.

风险管理的特点则反映出德国国家安全政策未来将保持延续性。与此同时，这意味着在乌克兰危机延宕、中东战火再起、大国博弈加剧的背景下，德国将在经济和军事领域投入更多资源且进行政策倾斜，进一步弱化克制文化和“文明力量”的传统。

表 4 三大政治逻辑在德国国家安全战略中的体现

政治逻辑	战略目标	实施对象	实现方法
大战略	实现德国安全、欧洲安全及国际安全	一切与目标有关的议题	“综合安全”理念统筹国内外资源、多层跨部门协作、注重长期连续性
机会主义	提升联邦国防军的能力、推进有限战略自主、维护西方主导的国际秩序	军事、制度等议题	提升国防预算、深度嵌套北约等
风险管理	识别与应对德国面临的风险因素，减少损失	军事、经济、制度等六类风险因素	巩固跨大西洋关系、“去风险”、以防范为目的的发展政策、防范社会层面风险等

资料来源：作者自制。

（二）德国国家安全战略的实践进展

《战略》反映出德国的“综合安全观”在长远性和连贯性上已经得到体现，但在许多议题方面仍缺乏具体行动方案，仅停留在指导原则层面。其落实情况需通过观察子战略来了解。目前，德国联邦政府已经先后发布了《战略》框架下的两个子战略——《中国战略》和《气候外交战略》。以前者为例，《战略》中除了重申中国是“合作伙伴、竞争者和制度性对手”的三重定位之外，^①没有为对华政策提出具体计划。《中国战略》则标志着德国完成了对华政策的系统设计，从扩展双边关系、与欧盟协同一致、加强国际合作三方面确定了“去风险”、降低对华依赖的基调。《中国战略》中不乏具

^① *Robust, Resilient, Sustainable, Integrated Security for Germany National Security Strategy*, p. 23.

体的行动指南，如利用市场激励手段、使德国企业减少单方面的对华依赖，德国不参与“一带一路”建设等。尽管子战略也饱受指责，但不可否认的是，随着《战略》逐渐下沉到各子战略，德国在国家安全各领域都将更加明确自身利益、掌握更实际的政策抓手。

“时代转折”为提升联邦国防军行动能力提供了战略窗口，也促使德国与北约更深度绑定，推动欧洲有限的战略自主主张得到初步落实。德国继续坚定维护西方主导的国际秩序，以保障自身国家利益。这种带有机会主义逻辑特征的国家安全战略不仅是德国对自身历史进行反思和现实评估的结果，而且还受到德国政治体制的制约，因此德国的机会主义不会出现剧烈的左右摇摆。

当前德国的国家安全战略总体上侧重于风险管理，注重全面识别危害国家安全的各类因素，尽可能减少损失、提升应对能力。其中军事风险、经济风险和制度风险是重中之重。在与北约协同方面，德国与立陶宛签署协议，确定了向立派驻 4 800 名德国军人和 200 名文职人员的方案，以“在联盟和北约东翼承担领导责任”。^①在经济安全方面，德国的“去风险”政策也在推进。2022 年，在 800 个工业产品类别中，中国的进口份额超过了 50%，而在 2023 年上半年，在 560 个产品类别中，中国的进口份额均已经出现了不同程度的下降。^②在制度风险方面，德国重点加强了在“印太”地区的价值观外交攻势。2024 年，德国计划向“印太”地区派出两艘军舰，^③展现德国的军事存在和应对制度挑战的决心。

（三）德国国家安全战略实施面临的挑战

德国首份《国家安全战略》是对其长期地缘政治竞争压力和短期军事安全威胁提出的一份系统性方案。尽管《战略》在三种战略逻辑下均取得了进

① Caleb Larson, “Germany Puts Its Troops in the Line of Fire if Putin Attacks NATO,” *Politico*, December 18, 2023, <https://www.politico.eu/article/germany-strikes-deal-with-lithuania-on-its-first-permanent-foreign-troop-deployment/>.

② Jürgen Matthes and Thomas Puls, “China-Handel: Importe sinken. Abhängigkeit bleibt,” Institut der Deutschen Wirtschaft, September 15, 2023, <https://www.iwkoeln.de/presse/pressemitteilungen/juergen-matthes-importe-sinken-abhaengigkeit-bleibt.html>.

③ “Germany to Send Two Warships to Indo-Pacific in 2024 Amid South China Sea Tensions,” Reuters, June 4, 2023, <https://www.reuters.com/world/germany-send-two-warships-indo-pacific-2024-amid-south-china-sea-tensions-2023-06-04/>.

展，但真正落实仍面临来自德国内政和外交方面的双重挑战。

内政方面最大的挑战来自德国失稳的国内政治。《战略》作为“交通灯”联盟合作与博弈的产物，虽然在很大程度上反映了德国各界的共识，但其实施仍面临德国国内各类行为体的制约。首先，联邦政府各主要行为体争夺《战略》落实的主导权。此前，总理府和外交部在国家安全委员会的设置问题上就已经产生了明显分歧，最终导致这一机构的设置计划被取消。其次，执政联盟内部纷争不断。除了国防预算，“交通灯”联盟还在其他很多议题上存在分歧。鉴于严峻的安全形势，德国国防部部长鲍里斯·皮斯托里乌斯（Boris Pistorius）正在研究实行义务兵役制模式的可能性，却遭到来自执政伙伴自民党的批评，认为这是对择业自由的干预。^①再次，反对党的阻挠。对《战略》持强烈批评态度的德国选择党的民调支持率已经超过 20%，仅次于联盟党（基民盟/基社盟）。^②德国选择党的进一步壮大，将对德国未来政党格局以及联合组阁的可能性产生重要影响，从而对《战略》的实施形成牵制。

子战略的落实亦无法保证。在经济方面，德国当前对华政策的重点在于降低经济依存度，但其很难奏效。企业被德国政府看作是负有“去风险”责任的重要承担者。据媒体披露，德国政府曾在一份草案文件中提出了对企业进行“压力测试”的内容，这些内容虽然最终被删除了，但仍对企业自主承担在中国的经营风险提出了更高的要求，并强调在地缘政治危机出现时避免动用国家财政资源。^③虽然受到政府政策收紧的影响，德国当前已有若干企业选择转到中国以外的国家投资，但总体来看德国企业缺少与中国“脱钩”的意愿和替代选项。^④在安全方面，政策转型的民意基础也不够稳固。德国民众对德国军事上的新发展仍持保留意见。科尔伯基金会 2023 年的民调显示，只有少数德国民众将俄罗斯视为对德国的重大军事威胁（36%），而多

① “Wehrpflicht wie in Schweden? Was das heißt,” *ZDF heute*, December 16, 2023, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/pistorius-wehrpflicht-bundeswehr-schweden-100.html>.

② “Germany-National Parliament Voting Intention,” *Politico*, <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/germany/>.

③ 熊炜、赵豆豆：《德国首部〈中国战略〉与对华政策调整》，《边界与海洋研究》2023 年第 5 期，第 47 页。

④ Jonathan Lehrer, “De-Risking from China Easier Said than Done for German Companies,” *Think China*, December 27, 2023, <https://www.thinkchina.sg/de-risking-china-easier-said-done-german-companies>.

数则反对德国在欧洲扮演军事领导角色（71%），并倾向于在世界舞台上继续保持克制（54%）。^① 民众所感知的来自俄罗斯的安全威胁相对于政治精英要低，这也许能够解释为何德国对乌克兰的军事援助被认为是出于政治正确而非“为了满足乌克兰的实际所需”。^②

在外交领域，欧盟国家难以团结、新一轮美国大选等都是影响德国落实《战略》的不确定因素。尤其在能源独立这一重大议题上，欧盟内部产生了巨大分歧。例如，法国、荷兰等十余个国家达成一致，在核能方面展开更密切的合作，而德国、奥地利、卢森堡和西班牙则拒绝扩大核电的使用。^③ 层出不穷的政治博弈明显降低了德国自身保障能源安全的行动效率。同时，美国共和党内的初选形势表明，特朗普很可能再次成为该党总统候选人，并可能再次回到白宫。如若这一情形成为现实，将对跨大西洋联盟造成空前打击。考虑到特朗普近期重申“不出钱就不保护欧洲”的威胁，^④ 包括德国在内的北约其他成员国已非常警觉。德国与美国大战略深度绑定、依附跨大西洋联盟的路线可能将再次面临考验。

[责任编辑：杨 立]

① *The Berlin Pulse of Paradigms and Power Shifts 2023/2024*, Körber Stiftung, 2023, pp.25-32.

② Judy Dempsey, “Germany’s Paralysis Holds Back Europe,” *Carnegie Europe*, January 23, 2024, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/91456>.

③ [德]芮悟峰：《俄乌冲突下德法关系走向》，载郑春荣主编：《德国发展报告（2023）：“时代转折”下的德国》，社会科学文献出版社 2023 年版，第 256—276 页。

④ Matt Berg, “Trump Says Nato Countries Spent ‘Billions’ after He Threatened to Not Defend EU,” *Politico*, January 20, 2024, <https://www.politico.com/news/2024/01/20/trump-nato-eu-00136732>.