

德国对华政策中的美国因素

孙恪勤 侯冠华

【内容摘要】 由于历史和现实原因，美国长期以来一直是影响德国对外政策的重要因素。特朗普执政后将中国确定为主要战略竞争对手，要求盟国配合其对华战略，德国对华政策中来自美国的负面因素陡然上升，不得不在美国的巨大压力下调整对华关系。但德国并未完全妥协，而是分领域采取配合、部分配合、不配合的政策，德国对华政策呈现对美一定的独立性和对华两面性的特点。在美、中两大国竞争中寻求自身定位的主要原因来自德国对自身利益和力量的评估，来自德美和德中两组关系的双重特征及其限定下作用力和反作用力的较量。德国虽认可自己是西方的一部分，认可美国在跨大西洋联盟中的领导作用，但也表示世界分裂为中美对抗的两极不符合德国利益，不愿按照美国要求选边站队。建设独立而强大的欧洲，在中美角逐中捍卫欧洲利益，推动形成欧盟统一的对华立场成为德国的战略选择。德国是欧盟具有领导力的国家之一，其对华政策选择不仅对中德双边关系，而且对中欧关系等都将产生重大影响。鉴于美国对华政策已发生重大战略性变化，从中长期看，美国因素将持续成为影响德国对华政策的重要因素。在此背景下，中国采取积极有效的对德外交政策是缓解美国因素压力、保障中德关系行稳致远的重要因素。

【关键词】 德国 对华政策 美国因素 中德关系 中欧关系

【作者简介】 孙恪勤，山西大学国际关系学院特聘教授，中国现代国际关系研究院研究员（北京 邮编：100081）；侯冠华，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生（上海 邮编：200433）

【中图分类号】 D822.351.6 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)05-0023-23

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202005002

2014 年，中德建立全方位战略伙伴关系，两国合作基础日益广泛，然而随着中国国力日增，德国对华疑虑也在上升，对华政策中竞争性增强。特朗普就任美国总统后，对德国强力施压，德国对华政策出现了更加复杂的内外环境。德国既要面对美国施压与德国自主决策两种因素的博弈，又要处理好对华疑虑和合作、竞争与共赢的矛盾角力，在德、美、中甚至欧、美、中三角关系的权力博弈中寻找定位，寻求平衡。经过三年多的博弈，德国逐步适应美国施压下的对华政策制定与实施，保持了自己的外交定力，维护了中德两国合作为主的基本格局。本文将从特朗普上任后美国在德国对华政策中施压的具体表现，德国应对及其原因、趋势展望等方面展开论述。

一、美国在德国对华政策中施压

2017 年 12 月，美国发布的《国家安全战略报告》（*National Security Strategy*）宣称“大国竞争的时代已经再次来临”，明确将中国视为美国的战略竞争对手，战略竞争成为美国对华政策的主导思想。^① 自此，美国在政治、经济以及安全各领域同中国展开全面竞争。2020 年 5 月，《美国对华战略方针》（*United States Strategic Approach to the People's Republic of China*）进一步作出敌视中国的判断，特别提到要发挥盟友和伙伴的作用，要让它们一道应对来自中国的威胁。该报告称，欧盟 2019 年 3 月发布的《欧盟—中国：战略展望》（*EU-China: A Strategic Outlook*）是对中国采取的更加明确和有力的措施。^②

德国作为欧盟最大的经济体和在欧盟对华外交政策中发挥领导作用的国家之一，是美国联欧制华战略的重要一环。“特朗普执政以来，美国不断向德国施压，要求德国在对华政策上采取与美国一致的立场与政策。”^③ 这

① White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

② White House, *United States Strategic Approach to the People's Republic of China*, May 26, 2020, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf>.

③ Christiane Hoffmann, Zwischen den Fronten, Spiegel Nr. 23, 30. Mai 2020.

就对德国的对华政策形成了很大的压力。

（一）在战略和政治上要求德国与美国的对华政策保持一致

特朗普政府对中国的战略认知判断是，中国的价值观和社会主义制度对西方国家构成严重威胁；中国广泛采取国家主导的贸易保护主义政策和做法，扭曲了全球市场，违反了国际准则；中国的军事能力建设、在南海等的军事行动以及所谓的“网络攻击”行为对美国 and 西方构成安全威胁。为此，美国要求德国支持美国的对华战略判断，与美国站在一起，“以支持自由开放秩序的共同原则，抵抗对我们共同规范和价值观的攻击，保障美国 and 盟国的持续和平与繁荣。”^① 2019年11月，蓬佩奥出访德国时表示，德国和美国所共同珍视的民主和自由正面临来自中国的威胁，德美双方必须团结一致共同进行应对。^② 2020年2月，蓬佩奥在慕尼黑安全会议的演讲中，再次呼吁西方国家要为捍卫自由与民主采取协调一致的行动。^③ 2020年7月，蓬佩奥在尼克松图书馆发表演讲，宣称尼克松总统近50年前开启的对华接触政策“已经失败”，高举“自由与专制，西方价值观与共产主义”对抗大旗，号召组建一个反华“民主国家联盟”。^④

北约是跨大西洋联盟的主要机制，美国为了制衡中国，一直致力于推动北约的全球化，逼迫德国和其他欧洲盟国将中国议题列入北约议程。在2019年4月与11月举行的北约外长会议上，蓬佩奥宣称，北约国家不能忽视同中国存在的根本性差异，要求北约必须应对中国形成的挑战和长期威胁。在美国的推动下，2019年12月，北约领导人伦敦会议发表的《伦敦宣言》首次将中国写入北约宣言中，认为中国日趋增长的影响力和国际政策对北约既带来机遇又带来挑战，需要北约各盟国共同应对。^⑤ 2020年2月，北约秘

① White House, *United States Strategic Approach to the People's Republic of China*.

② Michael R. Pompeo, "The Lessons of 1989: Freedom and Our Future," Koerber Stiftung Axica, November 8, 2019, <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-remarks-at-koerber-stiftung-axica-the-lessons-of-1989-freedom-and-our-future/>.

③ Michael R. Pompeo, "The West Is Winning," Munich Security Conference, February 15, 2020, <https://www.state.gov/the-west-is-winning/>.

④ U.S. Department of State, "Communist China and the Free World's Future," July 23, 2020, <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/>.

⑤ NATO, "London Declaration," December 4, 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

书长廷斯·斯托尔滕贝格 (Jens Stoltenberg) 在慕尼黑安全会议上再次强调中国给西方国家带来的机遇与挑战, 认为北约是北美和欧洲国家联合起来应对中国崛起与讨论中国议题的重要平台。^①

(二) 在经贸科技领域要求德国与美国共同对华施压

在全球范围打击华为公司是美国政府对华进行技术遏制的重要一环, 也是美国延续科技霸权的重要手段。自 2019 年起, 美国在 5G 问题上持续对德国和其他欧洲国家施压, 要求它们禁止华为参与 5G 网络建设。2019 年 3 月, 美国时任驻德大使理查德·格雷内尔 (Richard Grenell) 在给德国经济部长写信时表示, 如果德国允许华为参与其 5G 网络建设, 美国将减少甚至终止与德国间的情报网络信息共享。^② 2019 年 12 月, 特朗普在北约领导人伦敦会议上与德国、英国、意大利等国家领导人会晤时, 强调使用华为设备给国家安全带来所谓的“严重危害”, 敦促北约成员国禁止与华为合作。在 2020 年 2 月举行的慕尼黑安全会议上, 美国众议院议长佩洛西 (Nancy Pelosi) 指责中国科技巨头华为输出“数字专制”, 借此警告其西方盟友不要同华为合作。^③ 美国还以威胁制裁在美经营的德国电信公司为手段威逼德国。^④

在限制中国公司在德投资上, 美国不断敦促德国等欧洲国家对中国投资进行更加严格的外资安全审查。奥巴马政府时期, 美国便已开始阻止中国企业收购德国企业。^⑤ 特朗普执政后, 美国继续要求德国对中国在德投资进行更严格的安全审查。

在对华贸易问题上, 美国政府虽然更倾向于采取单边行动, 但是并不排斥与德国等西方盟友共同向中国施压, 以实现经济利益最大化。在对华贸易

① NATO, “Opening Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Munich Security Conference,” February 15, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_173709.htm?selectedLocale=en.

② Bill Chappell, “U.S. Warns Germany: Using Huawei Could Crimp Intelligence-Sharing Between Agencies,” NPR, March 12, 2019, <https://www.npr.org/2019/03/12/702477741/u-s-warns-germany-using-huawei-could-crimp-intelligence-sharing-between-agencies>.

③ Amanda Macias, “Pelosi Says Working With China’s Huawei Is Like ‘Choosing Autocracy Over Democracy,’” CNBC, February 16, 2020, <https://www.cnbc.com/2020/02/16/pelosi-working-with-chinas-huawei-is-choosing-autocracy-over-democracy.html>.

④ Christiane Hoffmann, “Zwischen den Fronten,” Spiegel Nr.23, 30. Mai 2020.

⑤ 例如, 奥巴马政府在 2016 年, 成功地迫使德国撤回对福建宏芯基金收购德国半导体制造企业爱思强 (Aixtron) 的收购批准。

政策上，美国希望德国采取强硬立场。例如，2019年5月，蓬佩奥同德国外长马斯（Heiko Maas）会谈时要求德国在应对中国不公平贸易政策方面采取行动。^① 在世界贸易组织改革问题上，美国要求德国以及欧盟其他成员国与其共同行动，强化现有规则和制定新的规则来约束中国的国有企业、更有效地约束扭曲贸易的补贴、制定限制强制技术转让的规则、保护知识产权等，其目的在于维护西方在全球贸易体系中的规则优势，促使中国等国家实行美国所谓的“公平贸易”。^②

此外，为了防止中国通过“一带一路”倡议“在全球范围内扩展地缘政治势力”，美国要求德国等欧洲盟友共同抵制中国的“一带一路”倡议。

（三）在涉华人权及新冠肺炎疫情等问题上要求德国配合

在新疆与香港等纯属中国内政的议题上，美国不仅单方面采取各种手段干涉中国内政，而且还拉拢德国等西方盟友共同对中国施压，达到其破坏中国安全与稳定的目的。

2019年9月，美国联合德国、加拿大、荷兰、英国等在第74届联合国大会上共同发起新疆人权危机讨论会。^③ 时任美国副国务卿约翰·沙利文（John J. Sullivan）在会上诬称中国在新疆进行剥夺宗教自由权利的活动，要求联合国各成员国对此采取行动。^④ 2019年11月，蓬佩奥在出访德国时指责中国新疆的人权状况和中国的新疆政策，呼吁包括美德在内的自由主义国家一起制止威权主义国家侵犯人权的行為。^⑤

在2019年香港“修例风波”中，美国要求德国予以配合。2019年9月，

① U.S. Department of State, “Secretary of State Michael R. Pompeo And German Foreign Minister Heiko Maas At a Joint Press,” May 31, 2019, <https://www.state.gov/secretary-of-state-michael-r-pompeo-and-german-foreign-minister-heiko-maas-at-a-joint-press-availability/>.

② Peter S. Rashish, “The United States, Germany, and WTO Reform: An Answer to the Rise of China?” American Institute for Contemporary German Studies, March 28, 2019, <https://www.aicgs.org/2019/03/the-united-states-germany-and-wto-reform-an-answer-to-the-rise-of-china/>.

③ U.S. Department of State, “The United States, Canada, Germany, the Netherlands, and the United Kingdom Co-Sponsor UNGA Side Event on ‘The Human Rights Crisis in Xinjiang,’” September 24, 2019, <https://www.state.gov/the-united-states-canada-germany-the-netherlands-and-the-united-kingdom-co-sponsor-unga-side-event-on-the-human-rights-crisis-in-xinjiang/>.

④ U.S. Department of State, “Deputy Secretary John J. Sullivan Remarks at the Human Rights Crisis in Xinjiang Event,” September 24, 2019, <https://www.state.gov/deputy-secretary-john-j-sullivan-remarks-at-the-human-rights-crisis-in-xinjiang-event/>.

⑤ Michael R. Pompeo, “The Lessons of 1989: Freedom and Our Future.”

在默克尔准备出访中国之际，美国时任驻德大使格雷内尔对德国总理默克尔施压，表示中国在香港问题上的做法同德国所珍视的价值观相违背，要求默克尔为维护民主、自由与法治在对华政策上采取强硬立场。^① 2020 年 5 月，美国企图联合德国等西方盟友干涉中国在香港进行国家安全立法。在该企图未能得逞后，美国又要求盟友参与对香港制裁，如取消与香港的引渡条约、庇护香港“政治难民”、取消香港的独立关税地位等。

新冠肺炎疫情在全球暴发后，美国政府企图联手德国等欧洲国家共同就新冠肺炎疫情对中国施压，试图将疫情在欧美国家乃至全球范围内暴发的责任“甩锅”给中国，从而推卸本国政府防疫不力的责任。2020 年 3 月，在七国集团为应对新冠肺炎疫情举行的外长会议上，蓬佩奥在指责中国隐瞒新冠病毒相关信息的同时，向德国等七国集团外长提议将新冠病毒称为“武汉病毒”，并企图将“武汉病毒”的称呼纳入七国集团的联合宣言中。^② 2020 年 5 月，特朗普及美国政府高官频繁同盟国领导人通话，要求盟国在新冠病毒问题上对中国采取共同行动。

二、德国对美国施压的立场及原因

美国压力无疑加重了德国对华政策的竞争面，但德国也并非完全倒向美国，其在一些重大问题上仍坚持自己的立场，坚持与中国合作的主基调。形成这种态势的根本原因在于德国认识到美国施压的根本目标是维护霸权，寻求美国利益最大化；美国寻求与华脱钩、对抗的极端做法不符合德国利益；对华合作符合德国国家利益；德国具有借助欧盟减缓美国压力的能力。

（一）德国的立场

美国采用了多种方式和手段威逼利诱，在德国对华政策上施压，对此，德国依据自身立场和利益对美国的各种要求采取配合、部分配合、不配合的

^① “US Diplomat Urges Merkel to Take ‘Firm Stance’ in China,” Associate Press, September 5, 2019, <https://apnews.com/dac57cc9372e4d16a73d17da0a4df0f2>.

^② Alex Marquardt and Jennifer Hansler, “US Push to Include ‘Wuhan Virus’ Language in G7 Joint Statement Fractures Alliances,” CNN, March 26, 2020, <https://edition.cnn.com/2020/03/25/politics/g7-coronavirus-statement/index.html>.

立场，在与美具有共同或相似立场的议题上配合美国，在涉及自身在华重大利益的议题上坚持与中国合作，其立场体现出一定的独立性和双重性。

第一，在符合德美共同利益的领域，德国与美国站在一起对华施压。

在政治和战略上，美国施压加重了德国一些政要对中国的疑虑，他们赞同美国的观点，将中国视为西方国家的重大威胁，其立场直接影响到德国对华政策。2018年2月，时任德国外长加布里尔（Sigmar Gabriel）在第54届慕尼黑安全会议上攻击中国正在发展一个全面替代体系，称这个体系正在试图破坏西方自由主义的世界秩序，呼吁美国和欧洲联手共同应对来自中国的挑战。^①在2020年第56届以“西方缺失”为主题的慕尼黑安全会议上，美国派出议长、国务卿、国防部长等重量级人物率领的代表团，借会议全力攻击中国，而参会的德国政要则大都附和德国。德国总统施泰因迈尔（Frank-Walter Steinmeier）称，中国依据自身利益有选择地接受国际法的约束，中国既是德国的伙伴，也是德国的竞争者和对手。^②德国外长马斯表示，随着中国的崛起，一个并不基于“自由”与“规则”的国际秩序正在出现，欧盟需要出台新的政策并加强同美国的合作，以应对新形势下的地缘政治挑战。^③德国国防部长卡伦鲍尔（Annegret Kramp-Karrenbauer）在以“保卫西方”（Defending the West）为主题的演讲中称，在中美战略竞争中，德国及欧洲作为西方国家并不会保持中立，因为欧洲珍视自由、法治以及民主。^④

在经济科技领域，德国在一定程度上配合美国的对华经贸政策。2017年7月，德国公布《对外经济条例》修正案，对涉及关键基础设施的并购案进行更加严格的监管和审查。同时，德国同法国等欧盟国家联合推动欧盟建

^① Federal Foreign Office, “Speech by Foreign Minister Sigmar Gabriel at the Munich Security Conference,” February 17, 2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/rede-muenchner-sicherheitskonferenz/1602662>.

^② Bundespräsidialamt, “Federal President Frank-Walter Steinmeier at the opening of the Munich Security Conference Munich,” February 14, 2020, https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2020/02/200214-MueSiko-Englisch-2.pdf?__blob=publicationFile.

^③ Federal Foreign Office, “Speech by Foreign Minister Heiko Mass at the 56th Munich Security Conference,” February 14, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-munich-security-conference/2308256>.

^④ Annegret Kramp-Karrenbauer, “Defending the West,” Munich Security Conference, February 15, 2020, <https://www.bmvg.de/resource/blob/183082/0dd7817ea0c5dd8a0fd261ba4f302da5/20200217-download-englische-rede-akk-data.pdf>.

立外国投资审查机制，以此来保护欧盟国家在关键领域的工业安全，这为中国对欧盟国家的投资设置了一定障碍。2019 年 1 月，德国工业联合会（Federation of German Industries）发布针对中国的政策报告，宣称中国已成为德国和欧洲的系统性竞争者，指责中国的经济体制与所谓“不公平”贸易行为，呼吁德国和欧盟对华采取强硬立场，要求中国能够更多地向西方开放市场、更好地保护知识产权、改善西方企业在中国的营商环境、减少产业补贴以及消除国有企业特权等。^① 2020 年 1 月，美国、日本和欧盟召开贸易部长会议，发布联合声明称世界贸易组织现有规则不足以解决补贴行为造成的市场扭曲，美、日、欧三方因此要求修改贸易规则，以维护一个自由、公平和互利的贸易体系，此举显然是在针对中国。^②

在安全政策上，在 2019 年 12 月北约伦敦领导人会议之前，美国对包括德国在内的盟国做了大量工作，希望将太空、5G、中国三个议题置于北约领导人会议议程中，德国对此表示配合。默克尔表示，北约伦敦领导人会议加入中国因素“是件好事”。在 2020 年慕尼黑安全会议上，德国表态要捍卫西方的共同利益，重申增加军费，承诺加强军备建设等，这明显受到了美国和北约的影响。北约增加中国议题，无疑对德国的中国政策具有更多的负面影响和牵制作用，会强化对华“制度性竞争对手”的认知，影响德国和欧盟制定新的对华政策。

在欧盟对华政策上，德国一些智库也与美国呼应，要求欧盟采取更加强硬的对华政策。2018 年 2 月，德国全球公共政策研究所（Global Public Policy Institute）和墨卡托中国研究所（Mercator Institute for China Studies）联合发布研究报告称，中国在欧洲迅速增长的政治影响力和在欧洲宣扬的威权主义价值观，对欧洲的自由民主以及欧洲的利益与价值观形成了巨大挑战，欧洲国家必须共同采取果断而坚决的行动进行应对，阻止中国通过贸易、投资以

① Federation of German Industries, *China— Partner and Systemic Competitor—How do we deal with China’s state-controlled economy?* January 2019, <https://english.bdi.eu/publication/news/china-partner-and-systemic-competitor/>.

② Office of the United States Trade Representative, “Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union,” January 14, 2020, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/joint-statement-trilateral-meeting-trade-ministers-japan-united-states-and-european-union>.

及文化交流等手段继续在欧洲扩展影响力。^① 2019年3月，欧盟委员会在《欧盟—中国：战略展望》中将中国定位为合作伙伴、经济竞争者和制度性对手，^② 德国对此表示赞同，这意味着德国和欧盟对中国防范的一面在加强。

在新疆、香港等问题上，德国配合美国一道指责中国。在德国外交部2020年2月的新闻发布会上，德国承认在双边和多边场合已就新疆人权问题多次对华施压，要求中国尊重和改善新疆人权。^③ 在香港“修例风波”期间，美、英直接表态支持乱港分子，个别德国媒体和政客也附和英、美，攻击中国的“一国两制”，同情和鼓励乱港势力。德国还允许乱港分子赴德活动，并由外长与其会面表示支持，这是很少见的西方国家官方人员会见乱港分子的现象。

第二，德国在一些对华重大政策领域并未对美国完全妥协。

对华政策是德国最重要的大国政策之一，德中合作始终是两国关系的主流，德国在华拥有重大利益，因而德国在一些重大政策上顶住了美国压力，坚持了自己的立场。

在5G问题上，德国的基本判断是，华为的5G技术领先世界，不与华为合作会使德国在5G建设中落后；5G安全漏洞不是问题，可以得到严格监测管控；5G最大的阻力来自美国，对此要谨慎但不能轻易妥协。因而面对来自美国的持续压力，德国未如美国所愿将华为完全排除在5G市场之外。默克尔曾多次公开表态并不支持完全禁用华为。2019年10月，德国总理府决定不禁止华为参与德国的5G网络。2020年6月，马斯在回答记者有关是否将中国公司排除在5G战略领域之外的提问时指出，“不能妖魔化某些国家，我们需要在自己利益基础上对所有供货商提出明确的要求。”^④ 在美国

① Thorsten Benner et al., “Authoritarian Advance: Responding to China’s Growing Political Influence in Europe,” Report by MERICS and GPPI, February 2018, https://www.gppi.net/media/Benner_MERICS_2018_Authoritarian_Advance.pdf.

② European Commission, *EU-China: A Strategy Outlook*, Strasbourg, March 12, 2019, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

③ Das Auswärtige Amt, Erklärungen des Auswärtigen Amtes in der Regierungspressekonferenz vom 19. Februar 2020—Artikel, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/regierungspressekonferenz/2308546>.

④ Das Auswärtige Amt, „Wir können uns aus dieser Krise nicht herausparen,“ 4. Juni 2020—Interview. Außenminister Heiko Maas im Interview mit der italienischen Zeitung „La

压力日增、英国明确排除与华为开展 5G 合作的背景下，德国疑华势力也加大了对德国政府的压力。对此，马斯在 2020 年 7 月 24 日与王毅国务委员兼外长的视频通话中，仍坚持不排除与华为合作的立场。他表示，“5G 关键基础架构的安全性具有战略利益，为此我们建立了安全标准，如果所有公司希望参与 5G 网络扩展，则必须满足这些标准。”^①

在 2019 年的香港“修例风波”中，德国追随美国，导致中德外交关系的紧张，之后德国进行了政策调整。2020 年 5 月，全国人大常委会启动就香港维护国家安全事项立法程序后，美国公开威胁要对香港实施严厉制裁，但德国采取了相对冷静的立场。^②

在“一带一路”问题上，德国政界存在一些质疑，例如德国前外长加布里尔称中国的“一带一路”倡议是中国为实现其国际秩序设想的地缘政治主张，^③但德国政府主要意见还是认为“一带一路”虽有挑战，但机遇更重要。2019 年 5 月，默克尔在德国北部城市汉堡考察时，赞扬“一带一路”倡议对汉堡港的发展起了重要作用。^④

对于美国希望盟国追随其将新冠肺炎疫情政治化、“甩锅”中国和世界卫生组织的要求，德国表示不满，认为美国退出世界卫生组织的行为不利于

Repubblica,“ <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-la-repubblica/2346786>.

① Das Auswärtige Amt, Außenminister Maas anlässlich seiner Videokonferenz mit dem chinesischen Außenminister Staatsrat Wang Yi, 24. Juli 2020- Pressemitteilung, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-wang-yi/2370726>.

② 2020 年 5 月 29 日，马斯在欧盟外长视频会议上强调，关于香港国安法，欧盟已经采取了明确立场，即香港的高度自治决不能受到损害，我们期望《基本法》和“一国两制”原则将保障香港公民的自由和权利，参见：Maas, Gegenüber China als EU miteiner Stimmesprechen, 29. Mai 2020- Artikel, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/maas-europa-/2346094>；6 月 4 日，针对反对派指责德国政府对香港的“国安法”反应过于软弱，马斯再次强调，德国政府和欧盟已经明确表态，香港的“一国两制”原则和法治应得到遵守，高度自治权是香港稳定与繁荣的基础；7 月 13 日德国外交部发言人在新闻发布会上，对记者提问是否会采取废除与香港的引渡协定等制裁方式时，采取了回避立场，参见：Das Auswärtige Amt, Erklärungen des Auswärtigen Amtes in der Regierungspressekonferenz vom, 13. Juli 2020, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/regierungspressekonferenz/2367696#content_4.

③ Das Auswärtige Amt, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Sigmar Gabriel, beim Berliner Forum Außenpolitik 2017 der Körber- Stiftung am 05. Dezember 2017 in Berlin, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2017/12/117-3-bmaa-forum.html>.

④ 《默克尔说“一带一路”倡议对汉堡港发展有显著作用》，新华网，2019 年 5 月 11 日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-05/11/c_1124479302.htm。

全球防疫合作的展开，同时对中国助力全球抗疫的行为表示赞赏。疫情期间，默克尔与习近平主席三次通话，强调互助合作、共同抗疫，对中国将会把研制出的疫苗作为全球公共卫生产品表示高度赞扬。默克尔同时表示，德国将同中国保持密切交流，同中国一道继续支持世界卫生组织发挥作用，推动国际公共卫生安全合作。^① 马斯批评美国退出世界卫生组织是“在错误的时间发出的错误信号，我们需要多边合作来取代一个国家单独行动，各国和联合国共同和坚定的回答是：防疫抗疫要以强有力的世界卫生组织为中心”^②。

G7 是西方联盟的主要政治平台，在国际抗疫期间，特朗普多次图谋在 G7 会议上联合盟国指责中国，遭到德国在内的其他国家的抵制。对此特朗普极为不满，企图将 G7 扩展为 G10 或者 G11，^③ 组建一个遏制中国的联盟集团，并要求德国予以支持。对此，德国表明了自己的立场，一是 G7 任何形式的改变，都要得到全体成员一致同意；二是反对特朗普计划邀请俄罗斯参加 G11，认为俄罗斯违反国际法吞并克里米亚的立场没有改变，不符合参加 G8 或 G11 的标准；三是不主张扩大 G7 针对中国，认为包括中国在内的 G20 对国际合作更重要。^④ 这一立场实际上否定了美国的提议。

值得警惕的是，当前，德国政坛和舆论界部分势力主张在香港、5G 等问题上效仿英国的做法配合美国。在内外压力下，德国政府对香港政策有所后退。2020 年 7 月 28 日，马斯宣布德国执行欧盟限制对香港出口敏感设备的决定；7 月 31 日，马斯以香港推迟立法会选举为由，宣布中止德国与香港的引渡协议。^⑤

① 《习近平同德国总理默克尔通电话》，人民网，2020 年 6 月 4 日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0326/c64094-31648551.html>。

② Das Auswärtige Amt, „Wir können uns aus dieser Krise nicht heraussparen,“ 04. Juni 2020- Interview Außenminister Heiko Maas im Interview mit der italienischen Zeitung, „La Repubblica“, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-la-repubblica/2346786>。

③ Das Auswärtige Amt, Erklärungen des Auswärtigen Amtes in der Regierungspressekonferenz vom 03. Juni 2020, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/regierungspressekonferenz/2346744#content_5。

④ Das Auswärtige Amt, Erklärungen des Auswärtigen Amtes in der Regierungspressekonferenz vom 03. Juni 2020, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/regierungspressekonferenz/2346744#content_5。

⑤ Das Auswärtige Amt, Außenminister Maas zur Verschiebung der Parlamentswahlen in Hongkong, 31. Juli 2020- Pressemitteilung, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-verschiebung-parlamentswahlen-hongkong/2372722>。

（二）德国持双重立场的原因

德国对华政策表现出明显的两面性，主因是德国在美、中两大国较量中对自身利益和力量的评估，同时也受到德美和德中两组双边关系的双重性特征及其限定下作用力和反作用力较量的影响。

第一，德美关系双重性的影响。

首先，受到德、美共同价值观、战略利益与同盟机制的制约和影响。德国是美国西方盟国的重要成员，双方是同盟关系。从历史、机制、地位、作用、领导权等各个视角看，德美同盟关系都有其特殊性。在这一背景下，德国在制定对华政策时必然受到同盟机制和美国领导权的严重制约，加重对华政策中强硬的一面。

从战略利益看，德国自视为西方盟国的重要成员，面对以中国为首的非西方国家群体性崛起，德国有责任与美国合作予以制衡。默克尔指出，“欧洲需要合作伙伴和盟国共同努力，以应对当今时代的主要挑战。欧洲的主要伙伴是美国，尽管存在许多困难，我深信与美国和北约的跨大西洋同盟合作现在和今后一直是我们外交与安全政策的中心支柱，维护并加强这一支柱符合欧洲的利益。”^①

在社会制度和价值观方面，德、美具有共同的西方体制和价值观，在认为中国的政治体制是西方制度的对手方面与美国持共同立场。正如默克尔所言，“虽然德国和美国在历史、肤色、信仰以及政治观点等方面存在不同之处，但是德、美两国因共同的价值观紧密相连，这些价值观包括民主、自由以及对法治和个人尊严的尊重。”^②

从同盟体系角度看，德美战略同盟的主要机制是北约、七国集团和两国之间密集的双边或多边联系网络，这些机制内含着德国与盟国共同的战略利

^① Die Bundesregierung, Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Rahmen der Veranstaltung „Außen- und Sicherheitspolitik in der deutschen EU-Ratspräsidentschaft“ der Konrad-Adenauer-Stiftung am 27. Mai 2020, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-rahmen-der-veranstaltung-aussen-und-sicherheitspolitik-in-d-er-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-der-konrad-adenauer-stiftung-am-27-mai-2020-1755884>.

^② German Federal Government, “Strengthening Europe’s Role as An Anchor of Stability,” May 28, 2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/search/aussen-und-sicherheitspolitik-1756330>.

益，也受到同盟体系特别是美国领导权的严重制约。在安全领域，北约是美国控制盟国的主要机制，通过这一机制德国可以获得美国的安全保障，但也要履行自己对北约的义务，服从美国的全球战略。美国还通过北约、七国集团、德美及欧美高层对话平台等机制，不断以声明、宣言、谈话等方式对德国威逼利诱，严重制约着德国的对华政策。

从德美特殊关系看，二战后美国通过占领、改造、援助等方式掌控着联邦德国政治、经济体制和安全机制，美国因素的影响在联邦德国各个历史时期以及每个政策领域都有体现，美国是德国始终依赖和承认的领导者，与德国有着特殊的关系。马斯表示，“对于德国而言，德美关系同美国帮助德国实现民主、自由以及法治的历史紧密相连，这是德美亲密关系的黏合剂。”^①基于德、美间存在的这种特殊关系，尽管德国与欧洲在外交事务中越来越强调实现“战略自主”，但是德国仍然将与美国的跨大西洋合作视为德国对外政策的基石之一，使得美国的对华立场对德国具有很大的影响力。德国外交部跨大西洋协调员彼得·拜尔（Peter Beyer）表示，“在中美竞争中，德国将坚定地站在美国一方，这一点毋庸置疑，尽管德国与中国进行建设性的沟通同样重要。”^②

其次，受德美矛盾制约，德国很难完全倒向美国。尽管同盟国之间的合作机制和基础远较一般国家间深厚和坚实，但同盟建立在国家之上，各国首先要考虑自己的国家利益，且各国国家利益不会完全相同，这就成为同盟间经常发生矛盾的根本原因。德、美也不例外，它们各有自己的国家利益，有共同利益也有利益矛盾，在历史上也多次发生过矛盾冲突。

特朗普上任后奉行的单边主义和“美国优先”对外政策，造成德、美之间产生很多矛盾和冲突。从经贸领域看，德国是美国第四大贸易逆差来源地，美国政府通过对德国发起反倾销调查、对来自德国的产品进行 337 调查、重

^① Heiko Maas, “Germany, Europe and the United States: A Strategic Partnership Facing New Challenges?—Minister Heiko Maas,” American Council on Germany, April 1, 2019, <https://www.acgusa.org/germany-europe-and-the-united-states-a-strategic-partnership-facing-new-challenges-minister-heiko-maas/>.

^② Federal Foreign Office, “Transatlantic Coordinator Peter Beyer Travels to China and the United States,” November 30, 2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/beyer-china-usa/2283404>.

启针对德国光伏产品的 201 调查以及对德国产品征收惩罚性关税等方式，企图弱化德国在对美贸易中的相对优势，减少美国对德贸易逆差。^① 在世界贸易组织改革问题上，德、美立场也存在很大分歧。^② 在 NATO 军费开支问题上，美国要求德国大幅增加军费投入，从而给德国带来了安全战略和财政支出等方面的一系列困难，虽然德国妥协并承诺在 2031 年实现国防开支达到 GDP 总量 2% 的水平，但是美国政府对此仍不满意。^③ 在全球治理问题上，坚持“美国优先”的特朗普政府不断“退群”，不愿意为国际社会提供公共产品以及为全球性问题的解决承担责任，这同以德国为代表的欧洲国家所秉持的多边主义理念形成鲜明对照。^④ 美国在“北溪 2 号”项目上威胁制裁相关企业引发德国和欧洲的极大不满。^⑤ 美国从德国部分撤军的决定更是引发德国的强烈不满，撼动了德美安全合作的基石。

美国在德国对华政策中施压的一些领域，威胁到德国在华重要利益，超出德国可以承受的范围，如在 5G、中德经贸合作、德国对华投资、“一带一路”等问题上，事关德中合作大局，德国很难对美国做出让步。德美矛盾拉大双方距离，导致德国对美国深为不满，制约了德国在对华政策上完全听命于美国，促使其更多基于自身利益思考联盟关系，更加倚重独立的欧盟战略和对外政策，寻求制定欧盟统一的对华政策来缓解美国压力。

第二，德中关系双重性的影响。

① 王威：《德美贸易摩擦的新特征、成因与趋势》，《德国研究》2020 年第 1 期，第 115—132 页。

② 张玉环：《WTO 争端解决机制危机：美国立场与改革前景》，《中国国际战略评论》2019 年第 2 期，第 105—119 页。

③ John Vandiver, “Germany Will Meet NATO Defense Spending Target by 2031, Defense Chief Says,” *Stars and Stripes*, November 7, 2019, <https://www.stripes.com/news/germany-will-meet-nato-defense-spending-target-by-2031-defense-chief-says-1.606407>.

④ Federal Foreign Office, “Foreign Minister Mass on America’s Announcement that It Intends to Withdraw from the Open Skies Treaty,” May 21, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-open-skies/2343744>.

⑤ 针对美国参议员在北溪 2 号天然气管道争端中对德国的威胁，德国外交部国务秘书尼尔斯·安南 (Niels Annen) 表示：“美国实行域外制裁政策，侵犯了我们和欧洲伙伴的国家主权”。绿党外交家尤尔根·特瑞廷 (Jürgen Trittin) 将美国的制裁威胁描述为“战争的经济宣言”。参见《时代周刊》在线：Manuela Schwesig empört über US-Drohungen gegen Sassnitzer Hafen, 07. August 2020, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-08/nord-stream-2-drohung-us-senatoren-hafen-sassnitz-manuela-schwesig>。

德国在 1972 年与中国建交后，历经 40 多年的发展，中德建立起全方位战略伙伴关系，取得了不凡成就。但德国对发展对华关系始终存在疑虑、竞争、批评和对华合作、共赢的两面，也存在不同方向两种力量的竞争。

首先，德国对华竞争面增加。德中之间在人权问题、经济竞争、国际规则等领域的分歧与矛盾始终存在，不时干扰两国关系。随着中国的快速发展，德国对华负面认知增长很快，在部分对华议题上采取越来越具有竞争性的强硬立场，美国因素的介入，无疑增加了德国对华政策强硬的一面。

从战略与国际规则上看，早在 2013 年，德美智库联合报告就把中国列在战略挑战者行列之首。^① 随着中国国力日增，德国政坛一些势力对华战略竞争言论愈加突出，认为中国正日益成为西方主导的自由主义国际秩序与规则的挑战者，中国虽然同欧洲一样是多边主义的倡导者和拥护者，但是中国在实际行动中却在根据自身利益有选择地接受国际法的约束。^② 例如，德国认为中国对外进行产品倾销、提供产业补贴以及设置市场准入门槛等违反了世界贸易组织非歧视性与透明性的相关规则。^③

在欧盟层面，德国担心中国建立的中国—中东欧国家“16+1”合作平台以及在欧洲推动的“一带一路”倡议背后存在地缘政治意图，旨在架空与分化欧洲，削弱欧洲各国制定统一对华政策的能力。^④

从政治体制和意识形态看，德国对华批评始终没有停止。德国对中国特色社会主义制度的建设与发展疑虑日益上升，对中国发展模式的非议增多，其国内主张与西方国家联手制华的呼声也在上升。

在经贸科技领域，德国对华竞争的压力和恐惧感增强。这与其他发达国家有共同之处，但作为制造业大国又有其特殊性。随着中国技术水平的提升和制造业的升级，中国相对于德国而言的贸易竞争力在逐步上升，双方竞争

^① SWP. GMF, *Neue Mache Neue Verantwortung*, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/DeutAussenSicherhpol_SWP_GMF_2013.pdf.

^② Bundespräsidialamt, “Federal President Frank-Walter Steinmeier at the opening of the Munich Security Conference.”

^③ Angela Stanzel, “Hard Times for Soft Power: Germany’s China Policy,” *European Union Foreign Affairs Journal*, No. 2, 2017.

^④ Federal Foreign Office, “Opening Remarks by Minister of State Niels Annen at the SWP Conference on U.S. Foreign Policy under the Trump Administration,” February 19, 2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/annen-swp-conference/2190866>.

性不断增强。2020 年 2 月，德国外交部国务秘书米夏埃利斯（Andreas Michaelis）称，中国已经在经济领域成为德国的竞争者，同时中国在一些产业领域已经超越德国。^① 此外，德国的商业界也越来越感受到来自中国的压力，一些过去从中德关系中受益的德国企业，对中国在经济领域的崛起越来越感到不安。^② 在此背景下，德国对中国科技实力的进一步提升，以及对德国继续推动产业链向全球价值链高端跃升的努力感到焦虑。

其次，德中合作占主导地位没有改变。在对华政策中，德国虽然在一定程度上配合美国对华持强硬立场，但德中合作始终是两国关系的主导面，其原因有建交以来形成的较牢固的合作机制、高层的互相信任、双方在全球治理政策的共同立场、中德之间强有力的经贸互利关系等多个方面。

在政治交往中，中德之间不同的社会制度并未影响两国高层交往和信任。双方在 2014 年 3 月将两国关系提升为全方位战略伙伴关系。两国建立了包括政府磋商在内的 80 多对磋商合作机制，包括总理级定期政府磋商机制、中德外交与安全战略对话机制等。同时，中德两国高层互访频繁，地方交流也非常活跃，建立了 97 对友好省州（市）关系。

经贸互利依旧是中德关系最重要的共同利益。据德方统计，2019 年中德双边贸易额为 2 060 亿欧元，德美贸易额 1 900 亿欧元，德对华经贸利益超过美国。^③ 虽然中德贸易间的竞争性增强，但是仍然有很大的合作空间，即使是在中德间具有竞争性的产业领域，竞争也并非是非零和博弈。就德国企业来看，远超欧盟和美国人口的中国市场潜力巨大，营商环境也在不断改善，德国超过 80 万个本土就业岗位依赖中国，与中国“脱钩”不可想象。

有效的人文交流和中国在疫情期展现的治理能力，获得了德国民众越来越多的认可。2017 年 5 月，中德建立了中德高级别人文交流对话机制，为双方进一步加强人文交流搭建了更高层次的平台，也为民间交往开辟了更

① Federal Foreign Office, “EU Retreat on China: A Strategic Approach for Dealing With China—Keynote Speech by Secretary of State Andreas Michaelis,” March 2, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2312704>.

② Federation of German Industries, *China—Partner and Systemic Competitor?*

③ Statistisches Bundesamt, “Germany’s Major Trading Partners 2019,” https://www.destatis.de/EN/Themes/Economy/Foreign-Trade/_node.html#sprg265998.

多的渠道。截至 2018 年 3 月，中德合作在德国建立了 19 所孔子学院和 6 所孔子课堂，超过 4.5 万名中国学生在德深造，500 多对友好学校和科研机构密切合作。在国际防疫抗疫进程中，中国负责任的立场和突出的治理能力增强了德国民众对中国的好感。^①

全球治理合作是两国关系发展新的增长点，两国通过政府联合公报等形式确定了在全球和地区问题上的各种合作关系，并在实践中加以贯彻。在《第五轮中德政府磋商声明》中，双方确定了 71 项合作共识，包括在全球治理方面进行密切合作。例如，在联合国框架下开展建设性务实合作；在 G20 体制内的密切合作；共同应对能源、资源、气候、环境、粮食安全等全球性挑战；维护地区和世界的和平与稳定；在国际反恐中的合作；致力于建设开放型世界经济，推动全球贸易自由化和相互开放投资方面的合作；在军控、领事、网络安全等领域磋商合作；等等。^②

新形势下德中关系的双重性表明，德国对华疑虑和竞争面的确在上升，但德中合作面广，基础扎实，机制健全，互动良好，分歧管控有效，对德利益更为重要。这就缓解了美国因素造成的冲击，维护了德中合作为主的大局。

三、趋势展望与要点分析

德国对华政策中的美国因素涉及德、美、中三角关系互动规则及其基础性、变化性和互动性等特点。需要从变化的角度、发展的前景对美国因素、德国立场、中国对德政策三个要点进行深入分析。

（一）美国因素的影响与趋势

德、中自建交以来始终存在一些分歧和矛盾，但往往在双边范围内通过

^① 2020 年 6 月德国《明镜》周刊一份民调显示，与 2019 年 9 月相比，2020 年 4 月 73% 的德国民众认为美国防疫抗疫做得很差；对美重要性认知度从 50% 下降为 37%，同期中国从 24% 上升为 36%。参见 Christiane Hoffmann, Zwischen den Fronten, Spiegel Nr. 23, 30. Mai 2020。

^② 《第五轮中德政府磋商联合声明》，中国外交部网站，2018 年 7 月 10 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679086/1207_679098/t1575853.shtml。

交涉、博弈、沟通等方式得以管控。特朗普执政后对华政策的调整以及对德国政府强力施压的确迫使德国政府做出不少让步，也强化了德国内部对华强硬的立场，使德中之间的矛盾和分歧增加了美国的因素，客观上使德国制定对华政策面临更严峻的内外环境和更多压力。

对于美国因素在今后德国对华政策中的影响，德国政府和智库并不乐观，认为来自美国的压力会越来越大。德国科学与政治基金会的报告认为美国“会对盟国施压，要求其在不断恶化的中美冲突中明确表态支持美国”。同时，德国对美国政坛可能发生的变化也抱有一线希望，即未来美国对华政策中的温和力量能重新发挥作用，以减轻美国对德国和欧洲的压力。^①

德国对华政策中的美国因素在近中期不会有根本变化，主要原因，一是因为制衡中国、维护霸权已成为美国朝野的共识以及两党的战略共识；二是美国迫使德国在内的盟国服从美国对华战略的政策不会改变，组建以美国为首的反华“国际联盟”的举措也不会改变。不仅特朗普这么做，有可能在大选中获胜的民主党候选人拜登也公开表示如果当选总统，美国会同盟友一起建立一个应对中国的统一战线。^②

在具体政策上，美国会在对华政策的各个领域继续要求德国的支持与配合。在政治方面，美国会继续争取德国与美国结成“人权联盟”“政治联盟”，干涉中国内政。在经济方面，美国会继续压制德国放弃使用华为 5G 技术与设备，继续要求德国在投资、技术转让以及科技合作等方面对中国进行限制，继续阻止德国同中国正式签署“一带一路”倡议合作谅解备忘录。在安全上，美国会要求德国在北约更多探讨“中国威胁因素”，拉拢德国介入“印太”军事行动。

美国对德政策也会发生一些调整，例如在具体影响方式上，除了强化施压手段外，会加大诱导、合作、说服等更易为德国接受的方式。当然，如果拜登当选，进行这些调整会相对容易一些。其会在一定程度上缓和与德国的

① Barbara Lippert and Volker Perthes eds., “Strategic Rivalry between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe,” SWP Research Paper 2020/RP 04, April 2020, p. 35.

② Joseph R. Biden, Jr. “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, March/April 2020.

紧张关系，如在贸易、气候、军费分摊以及伊朗核问题等美德发生分歧的议题上对德国适当让步，以增加德、美在对华政策上的协调。

总的来看，未来德国对华政策中美国的负面因素会继续加强，要充分预估美国操控盟国的能力以及盟国间对美国妥协可能产生的连锁反应，预估到在美国持续施压下德国作出一些退让的可能性。同时也要关注美国政坛变化对德国可能产生的影响，善于把握变局，有针对性地做好对德外交工作，降低美国施压的影响。

（二）德国政策取向

在美国不断施压背景下，对德国对华政策走向的判断要关注几个要点。

第一，要从国际格局变动的大背景下思考德国的外交战略走向。德国认为德、美、中三方均为具有地区和全球影响力的国家，因此要从国际格局变动视角观察三边关系。德国认为自己“面临一个堪比 1919 年、1949 年和 1989 年那样发生重大变化的世界，面对不断加剧的地缘政治、经济和社会动荡，德国必须思考新的路线”^①。在德国对世界变局观察的新视角中，“大国竞争时代”“地缘政治欧洲”“多边主义联盟”等概念尤其引人注目，显示德国在世界格局变动中既“立足西方”，又“探索新路”。2020 年 7 月，默克尔总理在联邦政府新闻发布会上说，“在冷战结束和德国统一 30 年后，世界处于全新的时代，我们认为理所当然的事情（如美国保护欧洲），正在发生改变。我们必须找到适当的答案，这个答案就是多边联盟，而欧洲联盟就是这样的多边联盟。”^②德国对国际战略环境的新视角，对欧美关系的新观察，决定了德国更加重视欧洲外交战略自主建设，将会更多从欧盟立场制定对华政策。

第二，德国对中美关系走向的判断与政策选择。德国认为，中美战略竞争难以避免且具有全球性质，原因是美国将中国的崛起视为对美国霸权最重

^① Das Auswärtige Amt, Rede von Außenminister Heiko Maas anlässlich der Eröffnung der 18. Konferenz der Leiterinnen und Leiter der deutschen Auslandsvertretungen, 25. Mai 2020 – Rede, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-botschafterkonferenz/2344030>.

^② Die Bundesregierung, Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Ministerpräsident Söder am 14. Juli 2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-ministerpraesident-soeder-am-14-juli-2020-1768756>.

大的威胁,加之中国和美国都是世界大国,两国的竞争恶化会加剧去全球化,加快国际体系的两极分化,威胁全球多边主义的基础,逼迫欧盟选边站队。而且这种压力将会增加而不是消退。^①在此背景下,德国必须面对的难题是如何处理未来美国不断加大的压力。对德国而言,国际体系两极分化和在美中之间选边站队都不符合德国和欧盟的利益,因此主张“欧盟要保持谨慎,不陷入美国和中国之间的强国竞争中”^②。

第三,德国对华政策的定位与取向。在对华政策上,德国坚持将中国定位为合作伙伴、经济竞争者和制度性竞争对手,同时坚持对话立场。^③德国看到与中国在人权、价值观和其他领域的争执会长期存在,但主张通过对话而非对抗的方式解决和管控,认为这是一种有效的管控分歧的方式。默克尔强调,无论德国和欧盟与中国之间有多大争议,都不能拒绝与中国对话。^④

德国在对华认知上与美国有许多不同,美国将中国视为其维护世界霸权的主要威胁,德国不认为中国有霸权企图;美国对欧洲一体化心存疑虑,中国则一直支持欧洲一体化。为避免德国和欧洲陷入美、中争夺夹缝的战略困境,德国和欧盟秉持三个基本立场。首先,欧洲对中国的政策不再简单建立在以往的跨大西洋关系基础上,而是处于一个新的坐标系,即主要由美中之间的冲突轴确定的坐标系中决定取舍。其次,欧盟必须发挥自己的优势,如拥有全球最大内部市场、超国家机制和自治法律制度、共同货币区、在国际政治中拥有贸易和监管大国的地位等,力争成为三方博弈的主动角色。再次,德国和欧盟必须加强自身建设,寻求欧洲战略自主,这是最重要的战略任务。最后,德国和欧盟都要意识到必须尽快推动欧盟建立统一的对华政策。^⑤

① Barbara Lippert and Volker Perthes eds., *Strategic Rivalry between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe*, p. 35.

② Heiko Maas, China ist Partner, Wettbewerber und Rivale, 12. Juli 2020- Interview. Außenminister Heiko Maas im Interview mit dem Redaktionsnetzwerk Deutschland, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-rnd/2367282>.

③ Das Auswärtige Amt, Außenminister Maas anlässlich seiner Videokonferenz mit dem chinesischen Außenminister Staatsrat Wang Yi, 24. Juli 2020- Pressemitteilung, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-wang-yi/2370726>.

④ Die Bundesregierung, Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Ministerpräsident Conte am 13. Juli 2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-ministerpraesident-conte-am-13-juli-2020-1768530>.

⑤ Barbara Lippert and Volker Perthes eds., *Strategic Rivalry between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe*, p. 49.

第四，德国谋求的欧盟统一对华政策的影响。德国非常清楚自己之所以能够在美国的巨大压力下保持对外政策的一定独立性，是依托欧盟的整体实力。因此加强欧洲能力建设，加强战略自主，将德国利益和欧盟利益尽可能地融合一直是德国的战略目标。默克尔表示要在 2020 年下半年担任欧盟轮值主席国期间“进一步发展欧洲，使其成为一个对世界和平与安全负责的坚实、有能力和富有创造力的欧洲”^①；同时，推动欧盟制定较为独立、统一的对华政策，“为确保欧洲在中国的利益，欧洲必须用一种声音说话”^②。以欧盟统一立场出现的对华政策，可减少德国受到的压力并增加对中国的影响力。德国推动欧盟建立统一的对华政策，涉及各国不同的对华立场，协调难度较大。德国作为对华政策较为稳重、积极的国家，在构建欧盟统一对华政策过程中既会发挥积极作用，也会受到不同国家、不同立场的掣肘。因此，与德国加强沟通，建立具有建设性的欧盟对华政策，将非常重要。

（三）开展积极有效的对德外交非常关键

未来德国对华政策中的美国压力会不断增加，德国内部疑华势力也会持续兴风作浪，加之德国政局可能的变化以及与中国不断出现的新的冲突，德国对华政策将会呈现不稳定性、曲折性和反复性。如何消除德国对华政策中的负面因素，需要中国采取更加积极有效的外交方针，加大对德外交力度，保证中德关系行稳致远。

第一，要采取多种举措，进一步深化中德合作。一是加大高层交往，从战略高度引领中德关系发展。默克尔与中国领导人建立了高度互信关系，她明确表态愿以 2020 年下半年担任欧盟轮值主席国为契机，推动德中、欧中关系取得更大发展。中国要抓住机遇，促使德国和欧盟出台以合作为主的对华政策。同时发挥好各层级对话机制的积极作用。二是发掘新的合作机遇，扩大经贸合作基础。德国在华利益首推经贸合作，与中国开展互利经贸合作给德国带来实实在在的利益，对德国经济的发展具有重要意义，是两国关系的压舱石。中国要稳定固有的合作基础，在竞争激烈的领域也要设法“化危

^① Angela Merkel, „Rolle Europas als Stabilitätsanker stärken,“ <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/aussen-und-sicherheitspolitik-1755910>.

^② Angela Merkel, „Auf den Zusammenhalt kommt es mehr denn je an,“ 03. Juli 2020, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/kanzlerin-rede-bundesrat-1766360>.

为机”，寻找新的合作机遇。三是在所谓人权、发展模式等“制度性竞争”领域，加强与德国的沟通，管控好分歧。四是加强两国在全球治理领域的合作，并将其作为推进中德合作新的增长点。

第二，德国外交最大的目标是增强欧盟的实力，这与中国始终支持欧洲一体化政策是一致的。中国可以在支持欧盟发展，包括支持欧盟在地区和国际事务中发挥更大作用，确保欧元稳定，支持欧洲防控新冠肺炎疫情，以及促进欧洲经济复苏等方面深化合作。

第三，对德工作还可以在消除美国因素影响方面有针对性地开展合作。一是抵消，针对美国对德国施压的领域，中国可以通过扩大德方投资、加强与德国合作予以抵消，比如鼓励德国企业扩大对华投资。二是揭露，在国际抗疫领域揭露美国妖魔化、政治化中国的企图，以事实获得德方的理解。三是支持，如支持 WHO、支持德国的多边主义立场。四是破解，揭露并应对美国将本国对华战略制衡政策扩展为西方阵营与中国的意识形态对抗的企图。五是管控，尽量管控好中美分歧，最大限度避免中美陷入“新冷战”甚至爆发热战，缓解德国对来自美国的施压的担忧。

总之，中国应该争取减少美国因素对德国对华政策的干扰，并开展积极有效的对德工作，争取德国在相关问题上采取理性立场，保障中德务实合作向更高质量、更高水平迈进。

结 束 语

当今世界正处于百年未有之大变局，西方与非西方力量的此消彼长，大国竞争的加剧，国际政治中各大战略力量纵横捭阖，合作与竞争共举，呈现出国际社会竞争期与过渡期的不稳定、不确定等特性。美国政府为维护霸权，将中国确定为主要战略竞争对手，要求包括德国在内的盟国选边站队，支持美国的对华政策。德国与欧盟国家一方面站在西方共同利益角度对美要求予以一定配合，另一方面也清楚美国对华战略的核心并非完全是捍卫西方，而是维护其自身的霸权，这种霸权不仅针对中国，也针对欧洲。美国的霸权主

义、单边主义、“美国优先”是导致欧美矛盾与冲突不断、大西洋关系裂痕越来越深的根源。在此背景下，德国在立足西方的同时，不断拓宽国际合作新视野，大力发展欧洲战略自主，决定在大国竞争的框架内寻求德国和欧洲新的定位。更重要的是，德国对中国的认知与美国有着很大不同，德国对中国始终支持欧洲一体化、世界多极化、多边主义和国际自由贸易体系深有同感，也十分看好中国巨大的市场潜力和对华经济合作的前景。因此尽管德国和欧洲承认与中国存在竞争甚至将中国列为制度性竞争对手，但强调不会放弃与中国合作的机遇。因此，德国在美国的压力下仍保持着对华合作的基本态势，反对美中竞争导致国际社会两极分化，反对与中国“脱钩”，极力避免在美中之间选边站队。

德国是世界第四大经济强国，也是欧盟主要的领导型大国、西方阵营的核心成员之一，在西方同盟体系中占有特殊地位，因而它在美国巨大压力下坚持对华合作的基本立场具有一定指标性意义，即美国的盟国不会简单按照美国的要求选边站队，美国与中国脱钩、构建与中国对立的两套国际体系的战略将障碍重重。

美国对德国的压力会持续增加，德国的立场难免会出现一定幅度的摇摆。有鉴于此，做好对德工作非常重要。稳定中德关系，不仅有利于中德、中欧关系，而且对制约美国组建国际反华联盟、在世界大变局背景下避免西方与非西方的对抗、构建新型国际关系等都具有重要的战略意义。

[责任编辑：孙震海]