

# 從「戰略夥伴關係」到多面向的歐洲 策略途徑：德國對中政策的轉型

## From “Strategic Partnership” to a Multifaceted European Approach: Germany’s China Policy in Transition

夏瀾

Christina Sadeler

Heinrich-Böll-Stiftung

### 壹、聯邦選舉和新的政府聯盟

2021年9月德國舉行聯邦選舉，社會民主黨（SPD）在該次選舉中脫穎而出成為最大政黨，一個新的執政聯盟就此成立，首次由三個政黨組成，分別為社民黨、90聯盟/綠黨、和自民黨（FDP，德國自由黨）。這意味著梅克爾總理的16年任期結束。同年11月24日，各政黨提交聯合政府協議書，這是組成新政府的基礎，其中在外交政策談論到中國的部分，用了與過去大不相同的論述，在過去的聯盟協議當中，其關注的焦點在於與中國的「戰略夥伴關係」，在2018年還提到了「中國的經濟發展是一個巨大的機遇，尤其對德國的經濟來說」。然而在新的協議當中，與中國的關係現在被描述為「夥伴、競爭者和系統性的對手」，明確指出了歐盟對於中國的政策。

聯合政黨持續主張「在人權和適用的法律基礎上」且「任何可

能的情況下」來與中國進行合作。同時，該份協議也同意德國需要一個在歐中聯合政策框架下的「全面性對中政策」，政府的磋商持續進行而且將更加歐洲化。其他實質性的新觀點包括希望在中國政策上進行跨大西洋的合作，與理念相近的國家合作來減少依賴，也提及台灣、新疆和香港的問題。

當然，該份聯盟協議還不是「新的對中政策」，不過聯合政府的三個執政黨都在協議中就執政期間德國形塑對中國政策的重要基礎達成了一致的共識，而現在需要執行和實施。

## 貳、梅克爾領導下的德國對中政策

梅克爾時期的對中政策，並沒有跟上習近平掌權後中國快速變化的政治發展，主要焦點在於經濟利益，政府盡可能將中國的國內外政策變化與其帶來的經濟利益區分看待，而「對話」和「夥伴關係」是主要的途徑，畢竟沒有中國這個合作夥伴的話，保護全球氣候根本不會成功，至少這是許多政界、商業界和社會各界行為者之說詞，因此多年來兩國之間的經濟相互依賴性不斷增強。

2011-21 年間，根據 2010 年確定之「共同協商全面推動戰略夥伴關係」原則，兩國政府間磋商框架共舉行了 6 次會晤，幾乎所有部會都參加這些會議，結果是一系列非常詳細的聯合聲明，包括大量的共同項目和備忘錄。

第 6 輪會議原訂 2020 年舉行，因新冠疫情推遲到 2021 年，且僅透過線上方式進行，後來的聲明已表明不可能再像過去那樣在許多政策領域上就共同利益和項目達成一致的成果，和過去的協商結果相比，共同項目清單大量減少，而且還包括一些乍看之下政治爭議性不太大的領域，例如，環境、氣候保護、衛生政策、食品安全

或危險品的運輸。

其他合作機制多屬雙邊對話模式，數量和範圍逐年增加，2014年共同通過適用的是「德中合作行動框架：共同形塑創新」，其中提到了「兩國政府之間 60 多種定期對話模式」，最重要者包括外交與安全對話、法律治理對話、人權對話、媒體對話、金融對話、環境與氣候對話和創新對話，並沒有針對所有模式詳細概述，責任在於相關部門。外交部發揮了協調的作用，但是沒有一個可以囊括所有項目的策略來審查和評價個別對話對其政治的影響以及國內和歐洲政策是否具有的一致性；歐盟與中國有自己的對話管道，其話題與德國的雙邊平台部分重疊，至少從外部看不清楚歐盟與中國有多大程度的系統性合作或資訊交流。

在德中關係當中，一個相對較晚受到政治關注的領域是中國在地方層面的外交努力。

在德國聯邦制當中，聯邦州、市政府和其他地方行為者享有廣泛的自由，教育也是聯邦各州的責任，因此，隨著時間的推移，投資項目、城市夥伴關係、「智慧城市合作」、「一帶一路合作」、聯合研究項目或文化體育合作等地方合作專案層出不窮。

這些模式的問題在於兩種完全不同政治制度的衝突，以及由此導致的關係不對稱。在德國方面，往往缺乏對合作和談判夥伴是誰的深入瞭解，在德國本土行為者追求本土利益的同時，中國方面的利益和目標往往嵌入中國共產黨的中央政治戰略，德國當地的參與者也不一定有意識到他們的合作專案對外交和安全政策的潛在影響。這些不對稱和缺乏互惠的結果造成了風險，而且特別需要注意地方的行為者，存在著經濟上的日益依賴、工業間諜活動、無意中為潛在軍事目的進行轉讓技術或創造知識、傳播中國敘事以及影響

德國政治、經濟和社會行為者的風險。

許多歐洲國家都可以看到類似情況的發展，對於像德國這樣具有高度分散結構的國家來說，政治挑戰是巨大的，必須更加擴大各市政府之間以及與國家和歐洲政策之間更好地協調和更多知識經驗交流，以防止地方項目與國家和歐洲的利益、價值相抵觸，甚至是破壞國家和歐洲的利益和價值。

### 參、醞釀中的德國的對中新戰略

在習近平領導下，中國的內外政策路線發生重大變化，以致改變了德中關係的政治環境；如上所述，德國新一屆政府給自己定下了重塑對中關係的任務。

與中國相關的挑戰不斷增加，現在人們日漸意識到，經濟利益也必須放在安全政策的範圍內看待、經濟和政治不能再分開看待和形塑、雙邊關係在許多領域皆缺乏互惠、中國正試圖破壞以法治為基礎的國際秩序，並利用這一秩序謀取自己的利益。

俄羅斯違反國際法對烏克蘭發動的侵略戰爭，或許最終喚醒了德國國內那些仍不願承認必須重新形塑與中國關係的人們，歐洲和德國都在密切關注中國對自身的定位。在聯邦議會「捍衛歐洲和平與自由：全面支持烏克蘭」之聯合提案當中，社民黨、基民盟/基社盟、90 聯盟/綠黨和自由民主黨等，都呼籲德國政府向中國傳達德國和歐盟的期望，放棄對戰爭的支持，積極支持停火，以及停止一些損害已實施的制裁的行動，甚至包括向俄羅斯提供武器都將導致經濟和個人制裁。

關於新的「全面性的中國戰略」，目前還不太清楚，在 2022 年 3 月，外交部長貝爾博克（Annalena Baerbock）在《國家安全戰略》發

佈儀式上宣佈，「未來幾個月裡，我們不僅將制定新的安全戰略，而且還將制定新的中國戰略。」她在 2022 年 6 月 2 日對德國聯邦議院人權和人道主義援助委員會的演講中重申這點，然而這一過程才剛剛開始，它將如何形成，誰將負責，將設定什麼為優先事項，哪些外部的利害關係者將參與，以及以何種方式參與，這些內涵都還有待觀察。

我們面臨的挑戰是將中國視為一個整體問題，即不僅僅是一個貿易或外交政策問題，並採取整體統一的國家和歐洲的途徑，近年來，歐盟一直在穩步擴大其「防禦性工具」工具箱。然而，這項任務還遠未完成。

過去，德國是歐盟成員國當中，經常延遲歐中政策變化的國家之一，現在有了聯合政府的協議，德國政府應該用行動來兌現它的諾言。一種針對中國之新的表述和語調已經可見可聞，例如，在新疆嚴重侵犯人權的新文件發表後，外交部長在與中國外長的會談中要求「對指控進行透明的澄清」。除此之外，在聯合國人權事務高級專員訪華之後，外交部發佈了一份不同尋常的批評聲明，聯邦經濟事務和氣候行動部還宣佈加強經濟與人權問題之間的聯繫，企業要求延長聯邦投資擔保的請求首次遭到拒絕，也就是那些「與新疆的工廠有關聯，或者不能排除關聯的」企業申請，就連迄今對中國相當克制的總理肖爾茨（Olaf Scholz），最近也在一次公開活動中表示有必要明確解決侵犯人權的問題，並要求企業避免依賴中國。

據此看來，對中關係的新格局似乎已經確定。

