

“全球南方”崛起背景下的 德国对非政策转型^{*}

张 杨

摘 要：俄乌冲突爆发以来，“全球南方”加速崛起，非洲作为“全球南方”的重要组成部分成为大国博弈的焦点地区之一，包括德国在内的世界各大国纷纷调整对非政策。在“全球南方”崛起的背景下，德国对非政策的调整已经可以归入转型范畴，这主要体现在其政策目标和政策手段的变化上。德国对非政策转型为以“双边兼顾型”利益导向为主的、多个功能领域并重的多轴型对外政策。一方面，从外部国际因素观察，非洲加速崛起带来的自身重要性增加、德非矛盾激化、大国争相拉拢以及非洲议价能力提升，皆对德国对非政策转型造成了外部冲击。另一方面，从国内政治因素剖析，意见群体对调整非洲政策的建议、国内民意对非洲政策改革的诉求、联邦总理在非洲政策问题上的战略设计和行动实践以及联邦经济部、经济合作与发展部及外交部的部长在各自分管领域的倡议和行动，皆对德国对非政策转型提供了内部推力。未来，德国对非政策在经济、政治和外交层面仍存在一定限度，并将同时带来中德双边竞争加剧的风险及中德非三边建设性合作的契机。

关 键 词：“全球南方”； 对外政策分析； 德国对外政策； 德非关系

作者简介：同济大学 外国语学院 博士后 德国研究中心 研究员 上海 200092

中图分类号：D814.1； D84； D822

文献标识码：A

文章编号：1005—4871(2025)03—0078—29

^{*} 本文系中国博士后科学基金第75批面上资助课题(编号:2024M752401)、同济大学德国研究中心2024年度校内开放课题(编号:2024DYZKXN10B)的阶段性成果。感谢《德国研究》邀请的匿名评审专家及编辑部给出的宝贵意见,本文文责自负。

一、引言

近年来,“全球南方”崛起,成为国际格局中不容忽视的重要力量之一,其参与塑造的多极国际秩序呼之欲出。“全球南方”国家强烈反对美欧在新冠疫情期间囤积疫苗、在俄乌冲突和巴以冲突上采取双重标准,并对美欧要求它们在大国博弈中“选边站”表示不满。“全球南方”崛起,成为全球政治权力格局中不可忽视的、具有制衡能力的重要政治经济力量,其在关乎全球秩序重构的重大事件中坚持“非西方”“非北方”的南方立场。在此情势之下,美欧开始反思其与“全球南方”的互动关系,加强各领域对“全球南方”的拉拢工作,试图将中国这个“全球南方”中的天然一员建构为所谓“全球东方”的领导者,意图在经济安全领域加强与“全球南方”合作以进一步推动对华“去风险”。因此,美欧国家对“全球南方”政策的动向值得高度关注。

作为“全球南方”的重要组成部分,非洲因其丰富的自然资源和巨大的市场潜力,成为大国博弈的热点地区。近年来,欧盟、美国、法国等纷纷更新对非战略,试图提升自身在非的影响力和话语权。^① 作为西方国家的核心成员之一,德国亦认识到调整对非政策的必要性和紧迫性。在过去的对外交往中,德国多将价值观标准与对外援助捆绑,但随着以非洲为代表的“全球南方”国家日益自信,它们开始质疑西方进行选择价值观输出和价值观外交的做法。^② 尤其自俄乌冲突以来,“全球南方”加速崛起,德国对非政策的调整进程亦明显加快。就政策文件而言,德国政府在2025年初出台了外交部制定的《德国对非政策指导方针》(Gemeinsam Partnerschaften gestalten in einer Welt im Wandel — Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung,下文简称“2025版《对非方针》”)。此外,在2023年初,德国联邦经济合作与发展部发布了《非洲战略》(Gemeinsam mit Afrika Zukunft gestalten — Die Afrika-Strategie des BMZ)。就政策实践而言,近年来,德国调整对非政策的目标和手段,更加重视非洲方面的需求和利益。因此,从非洲作为“全球南方”重要成员快速崛起的背景出发,探讨德非互动关系的变化具有较强的现实意义。本文试图论述在这一新背景之下德国对非政策的变化如何被纳入转型的范畴,以及该政策转型背后的多重动因。

回顾近二十年关于德国对非政策的研究,国内外学者已经对德国默克尔

^① 程弘毅:《中国与欧盟在非洲的互动关系:从管控有限竞争到实现有效合作》,载《德国研究》,2024年第3期,第32—59页,这里第50页。

^② 伍慧萍:《地缘政治变局下德国外交政策的调整与应对》,载郑春荣主编,《德国发展报告(2024):战略转型中的德国》,北京:社会科学文献出版社,2024年版,第72—88页,这里第80页。

政府时期的非洲政策进行了比较及时的跟踪研究和比较系统的内容研究。其一,研究者聚焦于德国对非安全政策。德国政府高度重视在非洲地区进行冲突预防及冲突管理,^①并逐渐形成了以发展合作与和平安全相结合、危机预防为主、多边主义优先、审慎使用军事部署为特征的综合性对非安全政策取向。^②其二,研究者高度关注德国对非政策中的支柱——发展政策,指出德国利用发展援助手段要求非洲国家按照西方的政治体制和价值体系进行政治、经济改革。^③研究者尤其关注德国联邦经济合作与发展部于2017年2月提出的《非洲马歇尔计划》(Marshall Plan mit Afrika),探讨其如何在维持传统发展合作项目的基础上,积极探索新的发展援助思路,以期提升援助效率。^④其三,有研究者要求德国对非政策跳出发展政策的框架限制,转而开启该政策的战略性规划,由于德国联邦经济合作与发展部在对非合作中已经独木难支,联邦政府必须在整体的联邦层面重构对非政策。^⑤其四,研究者对德国非洲政策的影响因素进行了归纳总结。有学者认为,德国对非政策主要受到政府的财政考量、欧洲一体化的未来发展以及德国精英对全球治理架构的认知变化这三个因素的影响。^⑥另有学者提出,德国借由提出“非洲契约”调整对非政策,其背后的考量主要包括:在地缘经济和地缘政治上借重非洲,塑造自身在全球治理领域影响力,同时因应美国领导意愿和领导能力的下降。^⑦

国内外关于德国对非政策的研究为本文开展转型的比较研究(不同时期德国对非政策的目标和手段对比)提供了丰富的历史性文献材料,但既往对德国对非政策变化动因的分析缺乏较为完整的对外政策分析框架。本文通过借鉴、融合并修改雅各布·古斯塔夫森(Jakob Gustavsson)与查尔斯·F·赫尔曼(Charles F. Hermann)的对外政策分析模型,建立德国对非政策转型的动因分析模型。在此基础上,本文首先从宏观视角着眼于德国对非政策转型的新背景——“全球

① 参见 Stefan Mair/Denis M. Tull, „Deutsche Afrikapolitik: Eckpunkte einer strategischen Neuausrichtung“, *SWP-Studie*, März 2009, S. 5–46, hier S. 5。

② 周瑾艳:《德国与非洲安全合作的新动向及发展趋势》,载《西亚非洲》,2017年第5期,第42–66页,这里第44–46页。

③ 张海冰:《德国对非洲援助政策评析》,载《西亚非洲》,2008年第7期,第23–29页,这里第29页。

④ 李超:《德国对非洲合作的新动向》,载《现代国际关系》,2019年第8期,第35–43页,这里第36页。

⑤ Robert Kappel, “New Horizons for Germany’s Africa Policy”, *GIGA Working Papers*, No. 303, May 2017, pp. 4–23, here p. 17.

⑥ Ulf Engel, “The G8 and Germanys Africa Policy: A Case of Hegemonic Mainstreaming”, *Global Governance*, Vol. 18, No. 4, 2012, pp. 471–476, here p. 475.

⑦ 张海冰:《从“非洲契约”看德国对非洲政策的转型》,载《西亚非洲》,2019年第2期,第68–84页,这里第72–74页。

南方”崛起,正是在此大背景下,德国调整对非政策的紧迫性才越发凸显。其次,对政策的变化进行描述性研究,将“全球南方”崛起前后的德国对非政策进行对比,使用赫尔曼提出的四个变化等级,判定政策变化的层级以确定政策是否出现转型。最后,在确定德国对非政策出现转型之后,运用新建构的动力机制对其展开分析性研究。

二、对外政策转型研究与本文分析框架

作为国际研究领域的一个分支学科,对外政策研究的意图早期是建立可以比较的宏观对外政策理论,后来转变为探讨不同的对外政策分析模式或框架,并利用这些框架分析对外政策的影响因素及其如何作用于对外政策结果。^① 20 世纪 90 年代,关于对外政策变化的学术研究因冷战骤然结束而兴起。相较于国家对外政策中频繁出现的微调型变化,研究者明显对对外政策中较大幅度的变化即政策转型抱有更浓厚的研究兴趣,并由此衍生出了一批对外政策转型的理论研究成果。当前,以“全球南方”崛起为标志性表现的全球多极化格局呼之欲出,剧烈变动的世界秩序深刻影响了各国对外政策的调整。由此,我们需要借鉴经典的研究成果以厘清对外政策转型的衡量标准,并梳理、归纳对外政策转型动因,在此基础上搭建德国对非政策转型的分析框架。

(一) 对外政策转型的衡量标准与影响动因

首先需要厘清的问题是,何为对外政策转型,即对外政策出现了何种变化后可以被归入转型的范畴。迄今为止关于对外政策转型最具影响力^②的分类是由美国政治学家赫尔曼提出的,其区分了变化的四个等级,分别是:微调(Adjustment Changes)、手段变化(Program Changes)、问题或目标变化(Problem/Goal Changes)和国际导向变化(International Orientation Changes)。^③ 具体而言:“第一,微调的含义包括国家为实现外交目标的努力程度的调整,或是对象范围的变化。第二,手段变化是指国家为实现对外政策目标或所采用的方法或手段发生变化。第三,目标变化意味着对外政策所针对的初始问题或目标被替换或直接放弃。第四,国际导向变化则涉及国家行为体对国际事务态度的根本性转变,可以说是对外政

① 张清敏:《对外政策分析的发展趋势》,载《国际政治科学》,2019 年第 2 期,第 89—117 页,这里第 90 页。

② Tim Haesebrouck/Jeroen Joly, “Foreign Policy Change: From Policy Adjustments to Fundamental Reorientations”, *Political Studies Review*, Vol. 19, No. 3, 2021, pp. 482—491, here p. 483.

③ 参见 Charles F. Hermann, “Changing Course: When Government Choose to Redirect Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 1, 1990, pp. 3—21, here p. 5.

策变化中最极端的形式。”^①赫尔曼认为,除去微调这一层级,对外政策达到其他三个层级中任意一个层级的变化都属于对外政策的重新定向(redirection),亦即本文所指的“转型”范畴。^②借助这一衡量标准,我们可在对国家对外政策进行描述性研究之后,明确其政策出现了何种层级的变化,并判断其是否可以纳入转型的范畴。

在确定对外政策变化达到何种层级之后需要回答的问题是,对外政策转型(非微调变化)的动因为何。对外政策分析要求在政策描述性研究的基础上进行政策解释性研究,一般通过层次分析解释对外政策变化的动因。研究外交政策的学者通常将影响层次划分为国际层次和国内层次,从两个层次中寻求更加细化的诸多影响因素。其中,国内因素和外部因素同等重要,这两组因素对于政策的改变都是不可或缺的。^③最为经典的对外政策转型理论^④之一由古斯塔夫森提出,该理论受到公共选择理论的启发,并指出在研究对外政策变化时需要重点关注三个方面的影响因素:基本结构性条件、战略性的政治领导(决策者的个人认知)以及决策过程中的某种危机情境。^⑤他将基本结构性条件划分为国际层面的政治和经济因素以及国内层面的政治和经济因素。其中,国内政治因素涉及选民、政党以及社会行为体的支持,故而需要重点关注选举结果、民意调查以及主要政治行为体之间形成的联盟。^⑥但他着重指出,基本结构性条件的因素如要影响对外政策必须通过决策者的认识和反应这一中间过程,可见该模型在一定程度上过分强调了领导者的个人影响。此外他还认为,具有极高时间紧迫性的重大危机可能对对外政策的变化造成决定性影响。^⑦另一种经典对外政策转型理论由赫尔曼^⑧提出,他对国内政治因素的划分更加细致,并将国际因素中的外部冲击(重大的国际事件)与其他三个国内因素平行放置,从而构建出该模型的四

① 参见 Charles F. Hermann, “Changing Course: When Government Choose to Redirect Foreign Policy”, pp. 5–6。

② 参见郑春荣、李勤:《俄乌冲突下德国新政府外交与安全政策的转型》,载《欧洲研究》,2022年第3期,第126–154页,这里第129页。

③ Fredrik Doerer, “Domestic politics and foreign policy change in small states: The fall of the Danish ‘footnote policy’”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, No. 2, 2011, pp. 222–241, here p. 236.

④ Roberta N. Haar/Jonathan J. Pierce, “Foreign Policy Change from an Advocacy Coalition Framework Perspective”, *International Studies Review*, Vol. 23, No. 4, 2021, pp. 1771–1791, here p. 1772.

⑤ Jakob Gustavsson, “How Should We Study Foreign Policy Change?”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 34, No. 1, 1999, pp. 73–95, here p. 74.

⑥ 同上, p. 83。

⑦ Jakob Gustavsson, *The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*, Lund: Lund University Press, 1998, pp. 14–16.

⑧ 同注①, pp. 11–12。

个影响对外政策转型的自变量。其他三个因素分别是：领导者（政府首脑）的驱动、行政人员（政府中层官员）的倡议以及国内重组（一般指选民的对外政策偏好变化）。首先，就领导者的驱动而言，政府首脑在推动对外政策变化过程中所发挥的关键性作用，是赫尔曼与古斯塔夫森同样高度关注的重要动因。作为国家对外政策的直接决策者，政府首脑是不容忽视的研究对象，诸多研究者不仅聚焦于决策者的个人认知，其领导风格和人格特质亦受到学者的广泛关注。其次，就行政人员的倡议而言，赫尔曼主要重视政府中层官员对政策调整的相关建言。作为国家对外政策的一线执行者，该群体对于政策调整的必要性以及如何调整更为有效等问题具有清晰的认识。最后，就国内重组而言，赫尔曼提出，国内选民对外政策偏好的变化很可能影响国家对外政策的变化。

（二）本文的分析框架

本文对上述两个经典理论模型进行适度的借鉴、融合和修改，从而建立起德国对非政策转型的动力机制新模型。首先，在借鉴方面，新模型主要沿袭了赫尔曼模型的建构要素，即外部冲击、领导者的驱动、行政人员的倡议以及国内重组。古斯塔夫森理论中的三要素与赫尔曼模型的四要素存在部分重合：其一，基本结构性条件这一因素包含了国际层次政治因素（外部冲击）以及国内层次政治因素（行政人员的倡议与国内重组）。其二，战略性的政治领导这一因素基本等同于领导者的驱动。其三，决策过程中的某种危机情境这一因素并未被纳入新模型。主要原因在于，在德国对非政策转型期间，并未出现对德国非洲政策带来重大直接影响且时间紧迫性极强的国际危机。其次，在融合方面，新模型借鉴了古斯塔夫森将基本结构性条件划分为国际和国内两个层次的做法。与赫尔曼模型将国际和国内因素平行放置不同，新模型将外部国际因素和国内政治因素这两个分析层次加以区分，从而凸显非洲快速崛起对德国带来的重大外部冲击。再次，在修改方面，新模型对赫尔曼模型的四要素进行了两点改动。其一，根据德国《基本法》第 65 条所规定的部门原则（Ressortprinzip），在联邦总理制定的指令下，每位联邦部长独立负责各部事务并承担责任，他们同时也是德国对外政策变化的有力推动者。^① 故而新模型将赫尔曼模型中的行政人员（政府中层官员）替换为更有对外决策影响力的联邦各部部长。其二，新模型还新添加了一个影响因素，即由智库专家学者和联邦议院议员组成的精英意见群体，该团体在提供智力支持、塑造公共意见以影响政府高层方面备受关注，其通过研究报告、高端论坛和媒体采访等多途径影响德国政府高层的认知和判断。德国外交部在发布 2025 版《对非方针》时亦明确表示，文件起草过程中

^① 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》，第 143 页。

参考了德国各界既往提出的意见。^①

具体而言,新模型的外部国际因素主要关注非洲作为“全球南方”的重要组成部分正在加速崛起,非洲崛起所带来的非洲自身重要性增加、德非矛盾激化、大国争相拉拢以及非洲议价能力提升都对德国对非政策转型造成外部冲击。但仅靠国际层面的诱因不足以促成国家对外政策的转变。并非所有国家都能以同样的方式适应新的国际环境。^② 新模型重点关注的国内政治因素则涵盖意见群体(智库专家学者、联邦议院议员)、国内民意(对外政策偏好)、联邦各部部长(经济部、经济合作与发展部、外交部)以及联邦总理(对外政策决策者)。这四者共同在国内政治层面对德国对非政策的转型施加重要影响。综上,德国对非政策转型的动因分析框架(见图1)得以构建。

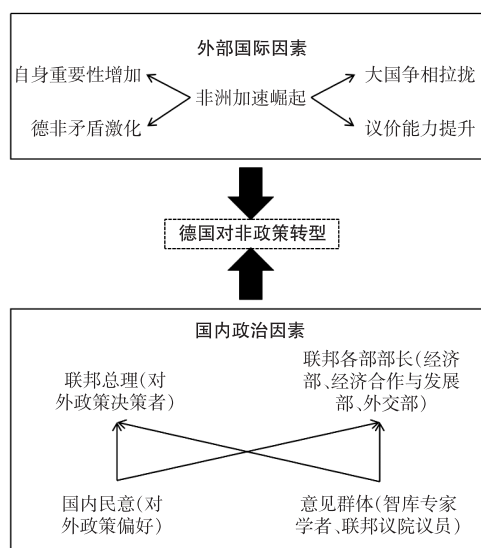


图1 德国对非政策转型动因分析框架

来源:作者自制。

三、德国对非政策转型的新背景:“全球南方”崛起

观察德国对非政策的转型,需要将其置于更为宏大的全球视角之中。正是在

^① Auswärtiges Amt, „Gemeinsam Partnerschaften gestalten in einer Welt im Wandel“, 2025-01-08, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/afrika/leitlinien-afrika-205684>, 访问日期:2025-01-12。

^② Tim Haesebrouck/Jeroen Joly, “Foreign Policy Change: From Policy Adjustments to Fundamental Reorientations”, p. 489.

“全球南方”群体性崛起的大背景下,德国调整对非政策的紧迫性才越发凸显出来。作为推动政策转型的外部因素,非洲加速崛起是“全球南方”崛起的重要缩影。因此,在描述德国对非政策的变化之前,有必要从“全球南方”崛起的表现和影响两方面入手,勾勒出新的时代背景。在“全球南方”的群体性崛起进程中,2022年初的俄乌冲突是一个重要的时间节点。俄乌冲突爆发以来,“全球南方”国家没有一边倒地与西方站在一起,而是越发积极地在国际舞台上展示自身比以往强大得多的政治和经济实力,引发了国际社会越来越多的关注。^①不仅如此,俄乌冲突还对全球性的能源供应格局及各产业供应链施加了深远影响,从而助推了“全球南方”在全球经济政治格局中加速崛起。在国际政治的新现实下,“全球南方”国家受到诸多大国的积极拉拢并以此主动提高自身的议价能力。

(一)“全球南方”崛起的双重表现

第一,“全球南方”在国际重大安全问题上和大国博弈中选择更加独立的战略定位。首先,“全球南方”坚决反对西方国家针对国际重大安全危机所表现出的双重标准,^②例如,在乌克兰问题上并未跟随美欧挥舞制裁大棒。西方选择性地在国际安全危机中擎起国际法与所谓“基于规则的国际秩序”的大旗,这种双标行为引起了“全球南方”的普遍质疑。尽管大多数“全球南方”国家在联合国投票反对俄罗斯向乌克兰发起特别军事行动,但其对俄罗斯军事行动的逻辑解读却与西方并非一致,而是对俄罗斯在北约东扩背景下的安全诉求表示理解。在此形势下,西方试图对部分“全球南方”施加压力,不但没有收获成效,反而遭到部分国家的反感。2022年8月,南非外交部长纳莱迪·潘多尔(Naledi Pandor)在与时任美国国务卿安东尼·布林肯(Antony Blinken)共同出席的新闻发布会上谴责称,在南非“与欧洲和其他地方的一些伙伴的互动中,我们感受到他们有一种优越感,即要求‘你选择这个或那个’”。^③其次,在中美大国博弈棋局中,绝大部分“全球南方”国家拒绝充当“棋子”及美国的地区代言人,而是在博弈场中灵活选择位置、在具体问题上挑选更为合适的合作伙伴,从而在全球政治竞争中扮演独立第三方与平衡器的重要角色。它们既无意于将任何一方视为敌对方,亦不

① 徐梦盈:《印度重塑“全球南方”战略的动因探析》,载《南亚研究季刊》,2024年第1期,第1-19页,这里第1-2页。

② „Jahresbericht kritisiert auch deutsche Missstände“, *Tagesspiegel*, 2023-03-28, <https://www.tagesspiegel.de/internationales/jahresbericht-20222023-amnesty-prangert-doppelmoral-des-westens-an-9572258.html>, 访问日期:2025-01-17。

③ Mathew Burrows/Aude Darnal, “Red Cell: Is the West losing the Global South?”, 2022-12-10, <https://www.stimson.org/2022/red-cell-2-is-the-west-losing-the-global-south/>, 访问日期:2025-01-19。

愿意对任何一方形成单方面的依赖。^①以不同国家加入两个对垒阵营的形式进行全球范围的系统性竞争,不符合绝大部分“全球南方”国家维护自身经济利益和安全利益的核心关切。

第二,“全球南方”提升自身全球政治、经济地位,增加国际话语权的意愿进一步增强。首先,“全球南方”不断强烈抗议西方主导的国际组织缺乏代表性。在联合国平台上,“全球南方”要求该组织加快落实对可持续发展的各项承诺,坚决反对对其忽视巴勒斯坦建立国家的合理诉求。在国际货币基金组织和世界银行等国际金融机构中,“全球南方”指出自身债务应得到进一步的减免和取消,强烈要求改变其在全球金融事务中的话语权、代表性偏低的平等现状。正如南非总统西里尔·拉马福萨(Cyril Ramaphosa)在2023年9月金砖国家峰会上所呼吁的:“新的现实要求我们对全球治理机构进行根本性改革,使它们更具代表性,能够更好地应对人类面临的挑战。”^②其次,“全球南方”国家提升自身在全球价值链中地位的的决心越发坚定。以原材料产业为例,南非总统拉马福萨指出了锂、钴和镍等原材料的重要性,并认为这些原材料的加工应该在非洲进行:“我们想出口成品,而不是岩石和沙子。”^③“全球南方”中的许多原材料出口国开始寻求合作伙伴的多元化,希望通过吸引外国投资完成本国原材料产业的升级,从而在原材料价值链中争取更接近上游的位置。再次,“全球南方”并非止步于反对“西方”方案,而是提出独立的“南方”方案。全球地位的提升会经历一个过程,从少言寡语的被动接受者到平等对话的谈判者再到主动提出解决方案的议程安排者,“全球南方”的追求正逐步成为现实。以非洲为例,2023年6月,多位非洲国家元首前往乌克兰和俄罗斯,就和平问题进行斡旋,该非洲代表团提出了一项十点立场的方案。尽管该和平方案最终可能不会成为解决欧洲安全架构问题的决定性因素,但其标志着非洲大陆开始发挥更加积极主动的作用,并致力于将世界的注意力引导至对话而非军事升级。^④

(二) “全球南方”崛起的三重影响

第一,“全球南方”与美欧在经济领域及安全领域的外交冲突不断激化。在

^① Johannes Plagemann/Henrik Maihack, *Wir sind nicht alle*, München: Verlag C. H. Beck, 2023, S. 22.

^② Lucas Resende Carvalho, “BRICS: The Global South Challenging the Status Quo”, 2023-09-21, <https://globaleurope.eu/globalization/brics-the-global-south-challenging-the-status-quo/>, 访问日期:2025-01-17。

^③ Mats Engström, “The BRICS summit and Europe’s China challenge: A better EU offer for the global south”, 2023-08-24, <https://ecfr.eu/article/the-brics-summit-and-europes-china-challenge-a-better-eu-offer-for-the-global-south/>, 访问日期:2025-01-17。

^④ Philani Mthembu, “Frieden Made in Africa”, 2023-08-24, <https://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/frieden-made-in-africa-6938/>, 访问日期:2025-01-19。

经济领域,欧美在“全球南方”的基础设施投资建设起步较晚,发展水平不高,其在“全球南方”国家的经济参与度受到较大影响。另外,欧盟在经贸领域推行的碳边境调节机制也激起了“全球南方”国家的强烈不满,巴西总统在二十国集团(G20)峰会上将其斥为“绿色新殖民主义”^①。在安全领域,南非坚持在俄乌冲突上不倒向美国,并且顶住美国的压力向俄罗斯提供武器,但这种自主性极强的国家行为却遭到了美国驻南非大使馆的谴责。此种干涉他国独立自主外交行动的言论引起了南非各界的强烈反对。尽管最终美国驻比勒陀利亚大使馆对此致歉,但是之前美国施加的霸权压力与南非的独立行动已经加深了两国之间的裂痕。

第二,美欧深度反思其“全球南方”政策并加强对“全球南方”的拉拢工作。从美欧调整“全球南方”政策的战略考量来观察,美欧之间存在差异。对美国而言,其在落实全球战略意图时迫切需要借重“全球南方”。美国同中国展开激烈的大国博弈,试图影响“全球南方”内部中国的传统合作伙伴以实现政策转向,推动所谓“中立国”转变既有战略思考,促使这些国家在中美之间选边站在美国一边。对欧洲而言,其不得不重新评估与“全球南方”的合作与发展模式,以避免在日益多极化的世界秩序中丧失与这些国家的重要合作伙伴关系。欧盟深知,只有通过争取和拉拢“全球南方”国家,寻求在中美俄等大国之间的平衡,并通过灵活的外交策略和全球地区间主义来维护其在国际事务中的影响力,才能有效推动自身在全球事务中成为一极。^②从美欧落实“全球南方”政策的行动谋划来观察,美欧之间存在协同。例如,二者对“全球南方”进行了联合性的拉拢工作,美国、欧盟(其成员国德法意分别以国家身份签署备忘录)与印度、沙特、阿联酋在2023年G20峰会上宣布将建设“印度—中东—欧洲经济走廊”(IMEC),该项目被西方媒体形容为“具有历史性的经济走廊”及中国“一带一路”倡议的替代方案。^③美欧对“全球南方”的新争夺为部分“全球南方”国家提供了更为广阔的战略选择空间,这些国家在同合作伙伴的关系中获取到更为主动和有利的战略位置。

第三,部分“全球南方”国家在国际社会中的合作议价能力或将进一步提升。

① “Speech by President of the Republic, Luiz Inácio Lula da Silva, during the BRICS Business Forum, in Johannesburg, South Africa”, 2023-08-22, <https://www.gov.br/planalto/en/follow-the-government/speeches-statements/speech-by-president-of-the-republic-luiz-inacio-lula-da-silva-during-the-brics-business-forum-in-johannesburg-south-africa>, 访问日期:2025-01-19。

② 顾苏:《欧盟“全球南方”政策的调整——基于地区间主义视角的分析》,载《欧洲研究》,2024年第5期,第115-146页,这里第128页。

③ Johannes Plagemann/Henrik Maihack, „Alternative zum Westen: Wie der Globale Süden eine neue Weltordnung vorantreibt“, 2023-09-19, <https://www.tagesspiegel.de/internationales/alternative-zum-westen-wie-der-globale-suden-eine-neue-weltordnung-vorantreibt-10463935.html>, 访问日期:2025-01-18。

2023年9月,赞比亚总统哈凯恩德·希奇莱马(Hakainde Hichilema)访华,两国元首宣布,将中赞关系提升为全面战略合作伙伴关系。中国将支持更多中资企业赴赞比亚投资兴业并同赞拓展基础设施建设合作。同年11月,非洲开发银行和非洲金融公司同美国、欧盟、安哥拉、刚果民主共和国和赞比亚签署了一份谅解备忘录,开发洛比托走廊和新的赞比亚—洛比托铁路线,该项目计划促进地区整合,促进安哥拉、赞比亚和刚果民主共和国等国家的贸易并提高该地区的竞争力。^①毋庸置疑的是,美欧的实际动机是提升赞比亚将铜、钴、镍和锂等关键原材料输送到大西洋的能力(线路建成后,年运输能力将由100万吨增至500万吨),^②但此类基础设施建设可以在一定程度上对当地经济发展给予实际支持。更具重要意义的是,赞比亚不必完全依赖西方国家,可以更为自主地在全球选择合作伙伴。赞比亚同中美欧同步发展关系的案例或将预示着,更多“全球南方”国家在多极力量间的灵活行动或许会同时吸引多方对外政策资源的倾斜,进而获取更丰厚的实际利益。

四、德国对非政策转型:目标、手段及特征

在“全球南方”崛起的新背景下,美欧国家明显加强了对“全球南方”国家的拉拢力度,部分“全球南方”国家的合作议价能力进一步提升。这一点在德非关系的变化中体现得尤为明显,双方的互动逐渐从不对等的发展援助走向更为平等的项目合作。尤其是俄乌冲突以来,“全球南方”加速崛起,德国政府在默克尔时代之后,逐渐开始相应地调整对非政策的目标与手段。目前,德国对非政策转型已经呈现两个新的特征,一是以“双边兼顾型”利益导向为主,二是成为多个功能领域并重的多轴型对外政策。

(一)“全球南方”崛起前德国政府的对非政策

从二战后的历史传统看,非洲在联邦德国整体对外政策的战略考量中处于比较边缘化^③的位置,直到“9·11”事件之后,德国对非忽视的态度有所改观,开始从反恐的角度重视非洲。默克尔政府时期,德国重视在非输出西方价值观以及维护自身的经济利益,并在2015年难民危机爆发后,尤为关注防止难民大规模

① 《反映美国政府政策立场的社论:开发洛比托走廊和铁路线》,2023-11-08, <https://editorials.voa.gov/a/developing-the-lobito-corridor-and-rail-line-20231108/7347363.html>, 访问日期:2025-01-19。

② Philipp Mattheis, „Hier beginnt der Kampf der Weltmächte um die Rohstoffe Afrikas“, 2024-05-13, <https://www.welt.de/politik/ausland/plus251458662/Afrika-Wo-der-Westen-den-Kampf-gegen-China-aufnimmt.html>, 访问日期:2025-01-19。

③ 参见 Ulf Engel, “The G8 and Germany’s Africa Policy: A Case of Hegemonic Mainstreaming”, *Global Governance*, Vol. 18, No. 4, 2012, pp. 471-476, here p. 471。

模涌入和减轻难民来源地贫困问题。默克尔政府的对非政策以 2015 年难民危机为分水岭,可以分为两个阶段。在第一个阶段内,德国政府对非政策的主要工作目标涵盖三个方面^①:一是试图扩大西方政治制度和价值观在非洲的影响力以推进非洲的民主化与良治。二是重视维护德国在非洲的经济利益,主要涉及非洲对德石油天然气等化石燃料的能源供给以及其作为销售市场承接德商品的出口贸易。三是助力非洲国家维稳,阻止恐怖主义向欧洲蔓延,从而实现德国的预防性安全。

在第二个阶段,即 2015 年难民危机爆发后,安全问题成为德国制定非洲政策的核心关切。^② 不同于之前德国将打击恐怖主义视为对非安全政策的重点,德国在 2015 年后尤为关注非洲移民、难民流向欧洲的问题,尝试与非洲国家建立“移民伙伴关系”,与非洲国家商签难民协议,在移民法规、管理机制等方面为非洲国家提供先进经验。^③以 2019 年版本的《对非方针》为例,它开篇强调非洲的经济和政治脆弱性,其带来的风险对欧洲的影响越来越直接,而德国需要尽早、迅速和果断地在非洲采取介入行动。^④ 从这份文件出台的背景来看,这种风险暗指非洲国家的治理失效所引发的由非入欧入德的难民潮,德国要应对这种持续性的难民危机,必须通过对非政策工具帮助非洲国家提高治理水平。故而该文件在移民问题上着墨颇多,布置的主要工作集中在控制移民、援助难民并努力减少来自非洲的不受控制的、非正常的移民。^⑤ 概括来说,在默克尔第四任期内(包括第三任期的后半段),德国政府对非政策的主要目标是防止难民大规模涌入和减轻难民来源地的贫困问题。^⑥ 除非洲移民带来的安全问题之外,德非之间的经济合作仍然是德国执政者的关注焦点。默克尔政府于 2017 年德国担任 G20 轮值主席国期间雄心勃勃地提出“G20 非洲契约”(G20 Compact with Africa),该倡议设计了对非发展合作的新

① 参见刘中伟:《冷战结束以来德国对非战略的演变与新走势》,载《亚非纵横》,2014 年第 1 期,第 78—90 页;刘中伟:《德国对非政策的调整与特点》,载《当代世界》,2014 年第 3 期,第 25—28 页。

② 参见周瑾艳:《德国与非洲安全合作的新动向及发展趋势》,第 59 页。

③ 李超:《德国对非洲合作的新动向》,第 35—36 页。

④ Auswärtiges Amt, „Krisenprävention und Konfliktbewältigung in Afrika: Frieden, Sicherheit und Stabilität fördern“, 2019—08—29, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/afrika/krisenpraevention>, 访问日期:2025—01—14。

⑤ Kirsten Krampe, „Was ist dran an den neuen Afrikapolitischen Leitlinien?“, 2019—04—01, https://www.boell.de/de/2019/04/01/was-ist-dran-den-neuen-afrikapolitischen-leitliniengad_source=1&gclid=EAIaIQobChMIgPqV1d2RhgMVEdXCBB1ZQwVLEAMYASAAEgIRYfD_BwE, 访问日期:2025—01—16。

⑥ Jamila Schäfer/Anna Hörter, „Wir müssen uns mit der Kritik am internationalen System sehr ernsthaft beschäftigen“, 2024—02—14, <https://www.swp-berlin.org/publikation/mta-joint-futures-45-wir-muessen-uns-mit-der-kritik-am-internationalen-system-sehr-ernsthaft-beschaefigen>, 访问日期:2025—01—14。

的国际规则框架,并且强调私人资本动员。^①

(二)“全球南方”崛起背景下德国对非政策的目标

第一,就经济目标而言,德国希望借非洲降低自身对能源和原材料的依赖以实现“经济多元化”。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”成为德国政府面临的最紧迫的风险。^②2023年6月发布的《德国国家安全战略》针对降低安全风险、提高韧性提出了多元化策略,为降低在能源、原材料、供应链、基础设施等关键领域的依赖性,德国必须实现经贸关系多元化。^③在德国对俄实行能源“脱钩”、对华在原材料和销售市场等领域采取“去风险”措施的背景下,德国政府高层对非洲这一“替代性伙伴”的兴趣日益浓厚。德国联邦经济合作与发展部2023年1月发布的《非洲战略》就指出,非洲在可再生能源开发、战略性原材料储备以及不断扩大的消费市场等方面展现出巨大的潜力。^④2025版《对非方针》则表述得更直接:“如果不依靠非洲向德欧出口的绿色氢能源以及原材料,我们想要实现成功的能源转型可谓天方夜谭。”^⑤由此可见,非洲将成为德国“经济多元化”的设计拼图中一个不可或缺的拼块。

德国试图通过加强与非洲的合作,摆脱对个别国家的能源依赖,德非氢能项目合作是实现这一目标的关键所在。德国政府重视氢能战略的国际合作,加强与非洲、南美洲和海湾地区等多个区域的氢能外交和氢能伙伴关系,以确保其全球范围内的氢能储备,并使其供应与国内需求相匹配。^⑥德国对非开展氢能外交,既表现了德国通过大规模进口氢气实现重工业脱碳的迫切愿望,也凸显了德国在氢能技术领域争夺领先地位的长远意图。^⑦几乎可以肯定的是,支持能源转型并确保新

① 参见张海冰:《从“非洲契约”看德国对非洲政策的转型》,第78页。

② 郑春荣、林卓然:《三重战略逻辑视域下的德国国家安全战略》,载《国际展望》,2024年第2期,第24-46页,这里第41页。

③ 伍慧萍:《德国首部国家安全战略的源起、内涵与展望》,载《德国研究》,2023年第4期,第4-24页,这里第10页。

④ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Gemeinsam mit Afrika Zukunft gestalten — Die Afrika-Strategie des BMZ“, Januar 2023, S. 5, <https://www.bmz.de/resource/blob/137600/bmz-afrika-strategie-de.pdf>, 访问日期:2025-01-12。

⑤ „Gemeinsam Partnerschaften gestalten in einer Welt im Wandel — Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung“, Januar 2025, S. 11, <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2693124/8e9088700f1746fce6404d2500a24300/afrikapolitische-leitlinien-data.pdf>, 访问日期:2025-02-12。

⑥ 汪万发:《朔尔茨政府能源转型政策的全球逻辑》,载《德国研究》,2023年第5期,第76-101页,这里第89页。

⑦ Franziska Müller, “Energy cooperation between Africa and Germany: development, diplomacy, transformation”, 2023-04-03, <https://afripoli.org/energy-cooperation-between-africa-and-germany-development-diplomacy-transformation>, 访问日期:2025-05-21。

的可持续能源供应方的融入,将成为德国对非政策的一个重要内容。^①

第二,就政治目标而言,德国寻求争取更多非洲国家对其乌克兰危机政策的支持。在传统军事安全领域,德国将俄罗斯视为欧洲和平的最大威胁。然而对于许多非洲国家来说,俄乌冲突与非洲大陆屡见不鲜的大多数冲突类似,德国将其定性为整个全球秩序的某种“时代转折”是难以理解、甚至是虚伪的。^② 国际政治的新现实是,非洲不愿再充当德国等西方国家的棋子,德欧在非洲的直接影响力已经明显下降。2022年3月2日,联合国大会第十一届紧急特别会议通过了有关乌克兰局势的第ES-11/1号决议。尽管非洲大陆只有一个国家厄立特里亚投了反对票,但54个非洲国家中几乎有一半投了弃权票或未参与投票。^③ 从地缘政治角度看,非洲国家在联合国相关议程投票表决中的整体影响力,是包括德国在内的任何大国都非常重视对非关系的一个核心因素。^④ 德国政府更多地选择在同非洲国家政要会面时当面施加压力,而非在政策文件中直接表达德国的政治诉求。2022年5月,德国时任总理奥拉夫·朔尔茨(Olaf Scholz)在访问南非和尼日尔时开展游说工作,力图争取两国对乌克兰的支持。^⑤ 朔尔茨希望利用这次访问非洲(还到访了塞内加尔)的外事活动机会,敦促非洲国家及非盟同俄罗斯更加明确地保持距离。^⑥ 此外,德国时任外长安娜莱娜·贝尔伯克(Annalena Baerbock)也在2023年6月访问南非时,敦促南非外长在国际舞台表现出更明确的“反战决心”,并向其游说称俄乌冲突不仅是欧洲问题,还会导致非洲的能源和食品价格上涨。^⑦

① Matthias Basedau/Julia Grauvogel, “Ten Things to Watch in Africa in 2023”, *GIGA Focus Afrika*, 2023(1), German Institute for Global and Area Studies (GIGA), <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/ten-things-to-watch-in-africa-in-2023>, 访问日期:2025-05-21。

② Priyal Singh, “Zeiten-What-Now? Why Germany’s Idea of Epochal Change Fails to Resonate Across Africa”, 2023-09-25, <https://www.megatrends-afrika.de/publikation/mta-joint-futures-03-zeiten-what-now-why-germanys-idea-of-epochal-change-fails-to-resonate-across-africa>, 访问日期:2025-01-23。

③ Christian Putsch, „Die nächste heikle Mission des Olaf Scholz“, 2022-05-22, <https://www.welt.de/politik/ausland/plus238915813/Afrika-Reise-Die-naechste-heikle-Mission-des-Olaf-Scholz.html>, 访问日期:2025-01-23。

④ 张海冰:《从“非洲契约看德国对非洲政策的转型》,载《西亚非洲》,2019年第2期,第68-84页,这里第72页。

⑤ Stefan Reinecke, „Das größere Bild“, 2022-05-26, <https://taz.de/Scholz-in-Davos/!5853859/>, 访问日期:2025-05-29。

⑥ Christian Putsch, „Der Kanzler spricht vom Krieg in der Ukraine, Südafrikas Präsident von Konflikt“, <https://www.welt.de/politik/ausland/article238974163/Scholz-in-Suedafrika-Zaehe-Ringen-um-den-Ukraine-Krieg.html>, 访问日期:2025-05-29。

⑦ Dana Heide/Wolfgang Drechsler, „Baerbock-Besuch lässt Südafrika nicht von Russland abrücken“, 2023-06-27, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/afrika-reise-baerbock-besuch-laesst-suedafrika-nicht-von-russland-abruecken/29228384.html>, 访问日期:2025-01-23。

(三) “全球南方”崛起背景下德国对非政策的手段

其一是经济手段,德国为非洲国家在绿色能源及矿产加工等方面提供具有竞争力的合作项目。在政府层面,德国同非洲扩大经济合作的主要渠道之一是联邦经济合作与发展部。2023 年,联邦经济合作与发展部拥有约 122 亿欧元的可支配资金,其中很大一部分投向非洲大陆,^①在具体使用去向上,投资支出约 76 亿欧元,^②占比达六成以上。在企业层面,德国公司积极助力合作项目在德高官访非期间落地。例如,2023 年 10 月,朔尔茨对尼日利亚进行国事访问,德国公司 GeoScan 同尼日利亚矿业部下属的尼日利亚固体矿产发展基金(SMDF)签署了开发固定矿产的备忘录,该德国公司使用一种完全可持续的勘探方法,可以协助尼日利亚对以锂矿为主的固体矿产进行快速且低成本的大面积勘探。^③

以矿产加工这一方向为例,德国政府在关键原材料问题上高度关注非洲国家的心理变化和利益诉求。一些拥有重要原材料储备的非洲国家已经开始有意识地运用控制出口的方式,争取在原材料伙伴关系上建立新型的投资合作,以升级之前单纯的外贸合作。例如,刚果民主共和国和津巴布韦分别对未加工的钴和锂采取出口管制措施。在一次德国和尼日利亚间的经济议题会议上,朔尔茨强调,将来至少应确保原材料的第一阶段加工在其原产国完成。^④此外,德国政府还从自身多元化的角度出发对推进非洲国家的矿产加工表示强烈支持。朔尔茨在 2023 年 5 月的全球解决方案峰会上发言表态,德国应助力更多原材料加工程序在原产国落地,如此既可以促进当地经济发展,又可以保证德国经济在未来不会陷入只有一个供应商的窘境。^⑤

其二是政治手段,德国通过帮助非洲国家提高其在全球多边机制的代表权,加强对非拉拢工作。朔尔茨政府积极邀请“全球南方”国家参加七国集团(G7)

① Tim Daldrup, „Paternalismus mit erhobenem Zeigefinger? Die Zweifel an der deutschen Afrika-Strategie“, *Die Welt*, 2024 - 02 - 14, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article249805910/Afrika-Politik-Paternalismus-mit-erhobenem-Zeigefinger-Zweifel-an-deutscher-Strategie.html>, 访问日期:2025 - 01 - 25。

② „Bundeshaushaltsplan 2023 — Einzelplan 23“, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2023/soll/epl23.pdf>, 访问日期:2025 - 01 - 26。

③ “Nigerian Ministry of Mines partners with GeoScan”, 2023 - 11 - 07, <https://earsc.org/2023/11/07/nigerian-ministry-of-mines-partners-with-geoscan/>, 访问日期:2025 - 01 - 25。

④ „Kanzler Olaf Scholz an Erdgas aus Nigeria interessiert“, *WirtschaftsWoche*, 2023 - 10 - 30, <https://www.wiwo.de/politik/ausland/afrika-reise-kanzler-olaf-scholz-an-erdgas-aus-nigeria-interessiert-/29471426.html>, 访问日期:2025 - 05 - 21。

⑤ „Rede von Bundeskanzler Scholz anlässlich des Global Solutions Summit am 15. Mai 2023 in Berlin“, 2023 - 05 - 15, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-anlaesslich-des-global-solutions-summit-am-15-mai-2023-in-berlin-2191026>, 访问日期:2025 - 05 - 21。

峰会,并且一直积极争取非洲联盟(AU)加入 G20。2023 年 5 月,朔尔茨再访非洲,继前一年在首次访非时明确表态支持之后,他此次在非盟总部再次力挺非盟加入 G20:“我(就入会问题)开展了多轮对话,并感觉到(国际社会)对此有广泛且日益增长的支持。”^①在中国等各方的合力支持下,在 2023 年 G20 领导人第十八次峰会上,非盟成为 G20 的正式成员。此外,在联合国安理会的改革议程上,朔尔茨政府数次呼吁为非洲国家设立两个常任理事国席位,并得到了肯尼亚总统的积极回应。^② 2024 年 3 月,德国社民党主席拉尔斯·克林贝尔(Lars Klingbeil)亦在题为“南北关系新思考”^③的讲话中提出要推动“国际秩序民主化”：“全球南方”国家在塑造全球秩序方面拥有合法利益,德国应该支持非洲在联合国争取更具代表性的位置。2025 版《对非方针》则正式以官方文件的形式提出,德国主张非洲在联合国安理会应获得两个常任理事国席位,并且支持非洲改革国际金融机构的要求。^④

其三是外交手段,德国通过联邦各部高官访问非洲加强双方高层互动,并助推德国私人资本加大对非投资。德国媒体开展的一项独立研究显示,2021 年 12 月—2023 年 5 月,朔尔茨内阁的高层官员访问非洲的次数明显高于默克尔第四任期(2017—2021 年)的内阁高层官员。^⑤ 在近一年半的时间内,朔尔茨内阁中联邦各部的部长和国务秘书已累计访问非洲大陆 40 次,而在默克尔第四任期内,内阁中部长和国务秘书访问非洲只有 28 次。朔尔茨内阁高级官员高频率出访非洲国家,对于德非双边关系的升温起到较强的推动作用,亦为德国落实私人资本流向非洲进一步夯实了外交基础。良好的双边外交关系,对两国国际商业经济稳定发展、本国投资企业克服不稳定投资环境及提高风险承受能力都具有重要意义。^⑥

① „Scholz will Afrikanische Union in G20 holen“, *Deutsche Welle*, 2023-05-04, <https://www.dw.com/de/deutschland-f%C3%BCr-sitz-der-afrikanischen-union-in-g20/a-65520780>, 访问日期:2025-01-25。

② „Engere Kooperation im Bereich Migration“, 2024-09-13, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/scholz-trifft-ruto-2308452>, 访问日期:2025-01-26; Deutscher Bundestag 20. Wahlperiode, Drucksache 20/9927, 2023-12-28, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/099/2009927.pdf>, 访问日期:2025-01-26。

③ „Nord-Süd-Neu denken, Rede des SPD-Parteivorsitzenden Lars Klingbeil“, 2024-03-18, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Reden/20240318_Rede_LK_Nord_Sued.pdf, 访问日期:2025-01-18。

④ „Gemeinsam Partnerschaften gestalten in einer Welt im Wandel — Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung“, S. 12。

⑤ „Mehr Afrika-Reisen unter Scholz“, *Table. Media*, 2023-05-23, <https://table.media/africa/news/mehr-afrika-reisen-unter-scholz/>, 访问日期:2025-01-26。

⑥ 参见李子文、李青:《中国对非洲直接投资的双边领导人访问效应——理论解释与实证检验》,载《国际经贸探索》,2017 年第 12 期,第 52-71 页,这里第 53 页。

德国企业界也积极配合政府的外交活动,并同非洲国家开展项目合作,成功的案例之一^①是德国和纳米比亚的氢能源合作。2023年9月,世界最大绿色氢工厂在纳米比亚的吕德里茨正式奠基。凭借当地的地理优势,该工厂可以生产全球最便宜的绿色氢,预计最快2025年内可以向德国出口氢能源,而该项目正是由德国能源公司和跨国投资基础设施开发商组成的合资企业来主导开发。德非双方以此可实现优势互补,德国能源公司可以利用其先进专业技术助推非洲氢能开发,非洲国家则充分利用其生产绿色氢的优越区位条件,既满足自身能源需求,又对德开展可再生能源出口贸易。^②

(四) 衡量德国对非政策转型的标准:目标与手段的变化

从赫尔曼提出的对外政策变化四个层级(微调、手段变化、问题或目标变化以及国际导向变化)^③来观察,“全球南方”崛起背景下德国对非政策的目标与手段产生了变化,且已经可以归为转型范畴。

就目标而言,一方面,德国对非政策的主要政治目标从向非洲输出西方价值观以及助力维护非洲国家政局稳定,转变为寻求更多非洲国家支持德国在俄乌冲突上的立场;另一方面,德国对非政策的主要经济目标从扩大对非出口贸易以及获取非洲化石能源,转变为希望在经济上借非洲摆脱能源和原材料依赖,从而实现自身“经济多元化”。

就手段而言,相较于默克尔政府时期,“全球南方”崛起背景下德国对非政策的三种手段亦体现出各自的变化。其一,政治手段即助力非洲国家提高其在全球多边机制的代表权可以被视为新手段,以非洲在G20内的代表权为例,默克尔政府仅止步于利用G20轮值主席国身份,在汉堡峰会上推动“G20与非洲伙伴关系”通过。其二,为非洲国家提供具有竞争力的合作项目可以被视为经济手段导向的变化,默克尔政府是以本国利益为导向(例如商品出口和低价购买化石能源等)鼓励德企赴非洲投资兴业,“全球南方”崛起背景下德国在对非开展投资等经济活动时则更多地秉持客户导向,更加注重非洲方面的需求。其三,德国对外交手段的使用频率显著提高,德国政府高官出访非洲的次数明显增加、议题范围明显扩大。

① „Hier soll grüner Wasserstoff in gigantischem Ausmaß produziert werden“, *Der Spiegel*, 2023-07-09, <https://www.spiegel.de/ausland/luederitz-namibia-hier-soll-gruener-wasserstoff-in-gigantischem-aus-mass-produziert-werden-a-a160205b-2215-4c98-8300-969eba4d3a5e>, 访问日期:2025-05-21。

② „Gemeinsam Partnerschaften gestalten in einer Welt im Wandel — Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung“, S. 21.

③ Charles F. Hermann, „Changing Course: When Government Choose to Redirect Foreign Policy“, pp. 5-6.

（五）“全球南方”崛起背景下德国对非政策的特征

第一，在“全球南方”崛起背景下，德国对非政策转型为以“双边兼顾型”利益导向为主。回顾默克尔政府的对非政策，其整体上坚持价值观导向和利益导向并重。2015 年之前，德国对非洲的行动导向更重视价值观，这与默克尔执政初期强调利益外交必须以价值观为导向的政策理念密切相关。2015 年之后，德国政府则更多地从利益视角出发，加大对非洲的发展援助力度以减轻德国面临的非洲难民压力，但彼时德国此种政策行动的核心动机是在非获取化石能源供应和商品出口收益，意在维护单方面的德国国家利益，非洲国家的国家利益在德国对非政策实践中仍明显处于从属地位。故而默克尔政府两个阶段的对非政策可以分别概括为以价值观导向为主及以“自利型”利益导向为主。在“全球南方”崛起背景下，双方在多个领域供需关系的易位已经让德国单向价值观输出失去根基，德国必须通过强调保障德非双方物质利益来争取其在各国对非合作“报价方案”中的相对优势。从德国对非政策转型后的目标来看，德国迫切需要借重非洲以实现自身的政治和经济利益。从德国对非政策转型后的手段来看，德国对非洲展现出超出过往的重视和尊重，从经济、政治和外交各领域大力加强拉拢非洲工作。目前，德国对非政策已经转向以“双边兼顾型”利益导向为主。德国强调西方民主自由价值观输出的价值观导向的比重持续下降，而其中聚焦德非双方在新能源、原材料及气候等领域合作的“双边兼顾型”利益导向的比重则快速提升。

第二，在“全球南方”崛起背景下，德国对非政策转型为多个功能领域并重的多轴型对外政策。默克尔政府时期，发展政策尤其是发展援助在德国对非政策中扮演核心角色。在 2015 年之前，德国对非发展政策主要表现为协助德国输出西方价值观与施行人道主义援助；在 2015 年之后，其主要表现为帮助非洲国家控制流向欧洲的难民数量。长期以来，德国人只从发展政策的角度来看待非洲大陆，现在非洲国家可以选择它们的合作伙伴，而不必等待德国的发展援助。^① 当前，德国政府的多轴型非洲政策显然已经超越了对发展政策的关注，^②发展政策逐渐从主导地位退居辅助地位。德国对非政策在政策话语和政策行动上，已从单向的发展援助转向双向的发展合作，进而言之，德非双边在多个功能领域尤其是新能源、原材料和气候领域展开的项目合作开始占据主导地位。

① Tim Daldrup, „Paternalismus mit erhobenem Zeigefinger? Die Zweifel an der deutschen Afrika-Strategie“.

② Martin Acheampong/Matthias Basedau/Julia Grauvogel, “Ten Things to Watch in Africa in 2024”, *GIGA Focus Africa*, 2024(1), German Institute for Global and Area Studies (GIGA), <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/ten-things-to-watch-in-africa-in-2024>, 访问日期:2025-02-24.

五、“全球南方”崛起背景下德国对非政策转型的动因分析

如上文所述,在“全球南方”崛起背景下,德国对非政策的手段和目标出现明显变化,可以判定的是,该政策的变化已经被纳入转型的范畴。在完成对德国非洲政策的描述性研究后,下文将利用已搭建起的德国对非政策转型动因分析框架,对影响转型的外部国际因素和国内政治因素展开分析性研究。在国际层次,该部分重点关注非洲加速崛起所带来的非洲自身重要性增加、德非矛盾激化、大国争相拉拢以及非洲议价能力提升。在国内层次,该部分重点分析意见群体、国内民意、联邦总理以及联邦各部部长如何影响德国对非政策的转型。

(一) 外部国际因素:非洲加速崛起

在非洲自身快速崛起的背景下,德非关系天平两端的相对位置正在发生变化,非洲一方的砝码不断加量。德国长期以来以价值观输出为附加条件、以发展援助为内核的对非发展政策已经难以为继。德国开始逐渐放弃价值观说教并将非洲视为平等的合作伙伴,意图在各个重要的功能领域更多地借重非洲,考虑应对各国在非愈演愈烈的利益竞逐之势,并力求在同他国的非洲建设方案比价中提出超越传统发展政策的、更迎合非洲国家兴趣的合作建议。

第一,非洲在全球供应链和世界经济政治格局中的重要性不断增加。首先,从俄乌冲突以来全球供应链的发展趋势来看,绿色能源进一步取代传统能源,各国对绿色转型及科技竞争所必需的原材料的争夺进一步白热化。非洲在原材料储备和可再生能源领域拥有巨大优势,在德国对俄推动能源“脱钩”、对华试图推动原材料“去风险”的局势下,非洲在德国推动能源和原材料供应多元化进程中扮演着不可或缺的角色。其次,非洲市场的价值持续提升,到 21 世纪中叶,其将在全球大市场中占据举足轻重的位置。到 2050 年,世界人口的四分之一将居住在非洲,庞大的人口基数将为市场的活跃奠定坚实的基础。不仅如此,非洲具备较强消费能力的社会阶层亦在快速膨胀:非洲中产阶级的人数在过去 30 年里增加了两倍,到 2060 年,整个非洲的中产阶级群体预计将增长到 5 亿以上。^①再次,非洲在国际多边组织中获得的代表权也在明显增强,明证之一是,由重要工业国家和新兴国家组成的 G20 接受非盟为成员^②。从上述三个方面看,非洲在全球地缘

① Stefan Friedrich/Mathias Kamp, „Interessen- statt Weltrettungspolitik“, 2023-09-25, <https://www.kas.de/de/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/interessen-statt-weltrettungspolitik-1>, 访问日期:2025-02-15。

② „Afrikanische Union wird ständiges Mitglied der G20“, 2023-09-09, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/g20-gipfel-afrikanische-union-wird-staendiges-mitglied-der-g20/29381930.html>, 访问日期:2025-02-17。

政治格局中的分量不断增加,^①并在德国政府眼中日益成为全球权力格局中的重心之一。^②德国认识到,德非互动中的供需关系正在发生重大转变,其需要在各个功能领域更多地借重非洲。

第二,非洲反对德国的价值观说教并拒绝与发展政策捆绑的价值观输出。随着非洲重要性的不断提升,其对德国展现出越发强硬的外交姿态,并愈加明确地表达对现有不平等合作的不满。在长期与非洲伙伴的合作过程中,德国运用共同利益和价值观的说辞来将自己与其他全球参与者区分开来,并希望通过进一步加强对民主、人权和法治的承诺来增强其作为合作伙伴的吸引力。^③而德国眼中的“价值观优势”却正是非洲国家口中的“家长作风短板”。世界贸易组织负责人恩戈齐·奥孔乔-伊韦阿拉(Ngozi Okonjo-Iweala)在德国外交人员面前转述了非洲决策者的不满:“如果我们与中国人商谈,我们将得到一个机场。如果我们与德国人会谈,我们会收到说教之辞。”^④针对价值观冲突这一问题,德国在当前以官方姿态表示,德国将不排除同与其价值观相左的非洲国家展开合作。^⑤反观2019年版的《对非方针》,其仍在明显地向非洲国家输出西方价值观。^⑥

第三,在非洲加速崛起背景下,全球各大国争相调整对非政策以加强拉拢工作。由于非洲在国际社会中的重要性不断提升,全球各主要行为体诸如美国、印度和俄罗斯都试图通过各自政策工具增强在非影响力,以此来加强自身在全球政治经济格局重塑过程中的话语权,德非关系所面临的国际环境正在发生变化。莫迪政府将印非关系提升至战略层级,并视非洲为实现其大国目标的重要依靠力量。^⑦拜登政府强调继续发展美非伙伴关系,其根本目的是要在更大的全球战略框架内

① Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Gemeinsam mit Afrika Zukunft gestalten — Die Afrika-Strategie des BMZ“, S. 5.

② 参见„Gemeinsam Partnerschaften gestalten in einer Welt im Wandel — Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung“, S. 6。

③ Benedikt Erforth/Lena Gutheil, “The New Africa Strategy of Germany’s Ministry for Economic Cooperation and Development: More Self-Critical, Credible and Values-Based?”, 2023-02-07, <https://www.megatrends-afrika.de/publikation/mta-spotlight-21-the-bmzs-new-africa-strategy>, 访问日期:2025-02-11。

④ Heiner Hoffmann, „Nett gemeint ist auch gescheitert“, *Der Spiegel*, 2023-10-31, <https://www.spiegel.de/ausland/olaf-scholz-frank-walter-steinmeier-in-afrika-nett-gemeint-ist-auch-gescheitert-a-3fe7021e-3b5d-44c5-bf20-9d7c4238426c>, 访问日期:2025-02-11。

⑤ 同注②, S. 8。

⑥ Auswärtiges Amt, „Krisenprävention und Konfliktbewältigung in Afrika: Frieden, Sicherheit und Stabilität fördern“。

⑦ 参见徐国庆:《“印太战略”框架下印度莫迪政府的非洲政策》,载《西亚非洲》,2023年第4期,第134-155页,这里第134页。

处理这一双边关系。^① 俄罗斯利用武器出口和瓦格纳集团在非洲的军事安全领域扮演重要角色。德国政府对于各大国在非展开竞争的事实已经形成清醒的认知,其在 2025 版《对非方针》中指出:“在一个多极化世界中,德国和欧盟正在与其他国家竞争。如果我们对(非洲)合作伙伴的利益秉持更加开放的态度,我们将能够在竞争中占据更有利的位置。”^②

第四,在全球各大国在非利益竞逐日趋激烈的态势下,非洲的议价能力有所提升。受其他大国积极拉拢的影响,非洲不再将自己视为全球秩序构建的被动参与者,也不再单方面渴求德国和欧洲方面将其视为平等的合作伙伴。非洲如今更有底气去主动挑选“全球玩家”的对非方案,对比每个行为体的报价并与之展开谈判,最终自主决定同某个国家或组织共同合作,以推进自己的工业化、数字化和能源绿色转型等诸项现代化进程。德国则已经通过 2025 版《对非方针》进一步明确了“在当地,为当地”的对非合作理念,文件提到“当地的价值创造”(lokale Wertschöpfung)这一短语多达 7 次。德国深刻认识到,非洲国家迫切希望提高本国的价值创造能力,以支撑本国经济的持续性发展。对此,德国将在非洲绿氢市场的建设等方面给予大力支持,以求获得非洲国家的青睐。^③

(二) 国内政治因素:意见群体对非洲政策改革的建议

意见群体主要由智库专家学者和联邦议院议员(尤其是对政策制定缺乏直接影响力的在野党议员)组成,其对德国政府对外政策的间接影响主要有两条路径。一是意见群体可以通过德国国际政治和安全事务研究所(SWP)等权威智库或者慕尼黑安全会议等高规格政策论坛,为政府高层提供战略建议和政策分析。二是意见群体可以利用其身份,通过媒体积极发声,从而以参与公共讨论和塑造新闻舆论的方式影响决策者。故而意见群体关于德国对非政策转型的讨论分析和批评意见值得高度关注。

第一,德国意见群体指出,德国对非政策需要围绕利益这一核心元素进行利益解释与利益交换。德国全球与区域研究所(GIGA)前所长、非洲经济问题专家罗伯特·卡佩尔(Robert Kappel)在接受媒体采访时,告诫德国政界:非洲国家在新的地缘政治格局下已经拓展了其战略选择空间,德国急需重新调

① 张春、赵娅萍:《美国对非洲政策的战略指向及未来走势》,载《西亚非洲》,2021 年第 2 期,第 3-25 页,这里第 22 页。

② „Gemeinsam Partnerschaften gestalten in einer Welt im Wandel — Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung“, S. 8.

③ 同上, S. 18, S. 21.

整与非洲的合作以追求自身国家利益。^① 德国联邦经济合作与发展部 2023 版《非洲战略》亦承认，欧洲国家早已不再是非洲唯一的伙伴，其他的 G7 国家、中国、土耳其、俄罗斯以及海湾国家都可为非洲提供合作选项。^② 在利益解释层面，德国需要在“全球南方”崛起背景下通过联邦政府的纲领性文件划定并阐述新的在非利益诉求。联邦议院基民盟议员约尔根·哈特（Jürgen Hardt）批评称，对非建设有韧性的伙伴关系要以开诚布公的利益解释和相互信任为前提，而这两者正是“交通灯”政府所欠缺的。^③ 联邦政府显然已经意识到此类批评的存在，为了更好地澄清德国对非政策所追求的利益，2025 版《对非方针》在每一章标题前特意加上了“我们的利益”（Unser Interesse）一词。^④ 在对非利益交换层面，基民盟经济政策专家施蒂凡·鲁恩霍夫（Stefan Rouenhoff）提出，德国必须认真对待非洲伙伴的利益，确定双方的共同利益并提出有吸引力的合作提议。^⑤

第二，德国意见群体指出非洲国家的核心关切，并为德国对非政策锚定重点功能领域建言献策。SWP 研究员卡罗琳娜·埃克霍夫（Karoline Eickhoff）列举了非洲国家的核心关注点，如更好地融入全球价值链、在财政困难的情况下进行债务重组以及在多边组织中提升非洲的代表性。^⑥ 此外，针对德国对非政策的具体功能领域，意见群体从正反两方面对能源和原材料领域的行动提出了合作建议和风险警告。一方面，联邦议院前外事委员会主席、基民盟议员诺伯特·吕特根（Norbert Röttgen）指出，德国和欧洲应支持“全球南方”如非洲国家在政治和经济上取得长期性的成功，在此建设过程中，德欧应该尤其关注这些国家在可再生

① „Deutsche Afrikapolitik neujustieren“, *Table. Media*, 2023-04-25, <https://table.media/africa/standpunkt/deutsche-afrikapolitik-neujustieren/>, 访问日期:2025-02-19。

② 参见 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Gemeinsam mit Afrika Zukunft gestalten — Die Afrika-Strategie des BMZ“, S. 5.

③ „Nachbarkontinent mit hoher wirtschaftlicher Dynamik“, 2023-12-13, <https://www.cducus.de/presse/pressemitteilungen/nachbarkontinent-mit-hoher-wirtschaftlicher-dynamik>, 访问日期:2025-02-11。另参见 „Eine Strategie für eine neue Zusammenarbeit mit unseren afrikanischen Partnern“, Positionspapier der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, 2023-12-12, <https://www.cducus.de/sites/default/files/2023-12/PP%20Afrika%20neu.pdf>, 访问日期:2025-02-11。

④ David Renke/Lucia Weiß, „Mehr Pragmatismus wagen: Bundesregierung veröffentlicht afrikapolitische Leitlinien“, 2025-01-08, <https://table.media/africa/analyse/mehr-pragmatismus-wagen-bundesregierung-veroeffentlicht-afrikapolitische-leitlinien/>, 访问日期:2025-02-17。

⑤ Tim Daldrup, „Paternalismus mit erhobenem Zeigefinger? Die Zweifel an der deutschen Afrika-Strategie“.

⑥ Karoline Eickhoff, „Vor dem Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)2024: Welche Strategie im Umgang mit China in Afrika?“, 2024-09-02, <https://www.swp-berlin.org/publikation/mta-spotlight-37-focac-2024-welche-strategie-im-umgang-mit-china-in-afrika>, 访问日期:2025-02-16。

能源方面的巨大潜力。^①另一方面,前慕尼黑安全会议主席沃尔夫冈·伊申格尔(Wolfgang Ischinger)在接受媒体采访时预测称,几十年以来,非洲主要被定义为援助的接受国,现在如果不将非洲更明确地定义为未来原材料和能源供应的重要来源地,德国的安全威胁将成倍增加。^②

总体来看,近年来德国意见群体对非洲问题的关注度居高不下。例如,SWP、德国发展与可持续性研究所(IDOS)和基尔世界经济研究所(IfW)联合开展了专门关注非洲问题的研究项目“非洲大势”(Megatrends Africa),其重点任务之一就是为德国和欧洲与非洲国家的合作建言献策。^③近年来,德国意见群体对非洲政策的转型问题频繁持续发声,在一定程度上促使德国政府领导层进一步思考,在“全球南方”崛起背景下如何阐明德国在非洲的国家利益,以及应在哪些关键的功能领域回应非洲伙伴的利益关切,其建议亦在不同程度上体现于德国政府的官方政策文件中。例如,德国外交部在发布2025版《对非方针》时就明确表示,文件起草过程中参考了德国各界既往提出的意见。^④

(三) 国内政治因素:国内民意对非洲政策调整的诉求

没有一个政府的对外政策是由公众舆论来控制的,也没有一个政府从来都不在乎公众舆论,尤其在当今国际背景下,政治人物都非常在意民意。^⑤国内民众作为间接施加政治动力的影响因素,通过权威民调机构表达意见建议以引起政府高层的关注和采纳,从而构筑起民意影响国家对外政策转型的路径。

德国媒体“Table. Media”在2023年底开展了一项独家民调,有3000多名在联邦议院注册过的利益代表参与了调查,他们在汽车、能源、建筑和数字经济等行业担任重要职务。调查问题是,哪些政策议题将对下届联邦议院选举产生重大影响,结果显示,非洲政策议题位居关注度第三位。不仅如此,56%的受访者认为,德国对非政策必须从以发展政策为主转变为以利益导向型的经济政策为主。^⑥与之相呼应的一个民调结果则由专业机构“Civey”发布。在针对德国是否应该加大对非发展合作力度的问题上,接近一半(49.3%)的受访民众持反对意见(包括强烈反对

① „The Berlin Pulse 2023/24: Of Paradigms and Power Shifts“, S. 9, https://koerber-stiftung.de/site/assets/files/34825/the_berlin_pulse_20232024_1.pdf, 访问日期:2025-02-11。

② Harald Prokosch, „Ischinger: Wir brauchen Afrika, nicht umgekehrt“, 2023-04-25, <https://table.media/afrika/analyse/ischinger-wir-brauchen-afrika-nicht-umgekehrt/>, 访问日期:2025-02-23。

③ 参见“Megatrends Afrika”, SWP, <https://www.swp-berlin.org/en/swp/about-us/organization/megatrends-afrika>, 访问日期:2025-02-23。

④ Auswärtiges Amt, „Gemeinsam Partnerschaften gestalten in einer Welt im Wandel“。

⑤ 张清敏:《对外政策分析》,北京:北京大学出版社,2019年版,第151页。

⑥ „Umfrage: Wirtschaft will stärkeren Fokus auf Afrika“, Table. Media, 2023-12-11, <https://table.media/afrika/news/umfrage-wirtschaft-will-mehr-fokus-auf-afrika/>, 访问日期:2025-02-19。

和倾向于反对),略超三分之一(35.6%)的受访民众持肯定意见(包括强烈支持和倾向于支持)。值得一提的是,单是持强烈反对态度的民众占比(36.1%)就已经超过了所有支持民众的比例。^① 另外一个值得参考的民调数据由权威机构 infratest-dimap 于 2023 年初发布,该调查旨在展现彼时德国选民最关心的政策议题。结果显示,19%的受访者最关注能源政策与能源转型,仅次于对俄乌冲突的关注度(24%),位居次席。紧随能源议题之后的则是气候变化与环境保护,17%的受访选民强烈关注气候议题。^②

从上述三个权威机构发布的民调结果来看,德国选民对德国对非政策的调整表达了明显诉求。一是选民认为德国不应再坚持长期以来传统的对非发展政策。二是选民要求德国对非政策必须更多地从利益视角出发。三是选民对能源政策和气候变化的极高关注,在一定程度上促使德国对非政策更加聚焦于特定的功能领域,如绿色氢能及气候治理。民调结果所展现的德国选民对外政策偏好对德国非洲政策的调整产生了两方面的影响。一方面,选民要求调整对非政策的偏好促使执政党考虑进一步加快政策转型的进程。另一方面,选民对德国非洲政策的调整比较支持,这在政策转型过程中为“交通灯”政府减轻了国内负面的舆论压力,并减少了其开展国内政治动员所需耗费的政治资源,转型后的对非政策亦被赋予更多合法性。

(四) 国内政治因素:联邦总理作为对外政策掌舵者的驱动

从制定对外政策的角度看,德国《基本法》赋予联邦总理决定国家对外政策大政方针的最高权力。从对外政策实践的角度看,联邦总理拥有政府首脑的身份地位,相较于部长级官员,其对外开展顶层外交具有高度重视对象国的象征意义与推动高规格合作项目落地的实效作用。具体到德国对非政策转型,朔尔茨在“全球南方”崛起背景下的政策认知与外交行动是不容忽视的核心影响因素之一。

第一,在德国对非政策的战略设计层面,朔尔茨看重非洲作为“全球南方”重要成员的潜力,并意图在多极化世界中借重非洲。朔尔茨对世界秩序的判断是,其将向多极化方向演进,而在这个新权力格局中,非洲将凭借自身的多重优势成为“全球权力重心”之一。^③ 对此,朔尔茨强调要提高非洲的全球地位,

^① „Sollte Deutschland sich stärker in der Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika engagieren?“, <https://civey.com/umfragen/723/sollte-deutschland-sich-staerker-in-der-entwicklungszusammenarbeit-mit-afrika-engagieren>, 访问日期:2025-02-11。

^② „ARD-DeutschlandTREND Januar 2023“, <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2023/januar/>, 访问日期:2025-02-24。

^③ „Rede von Bundeskanzler Olaf Scholz zur Verleihung des Deutschen Afrika-Preises am 25. November 2022 in Berlin“, 2022-11-28, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin/rede-von-bundeskanzler-olaf-scholz-2146144>, 访问日期:2025-02-25。

提出“非洲国家完全有权利去争取参与全球事务的入场券以及全球性的影响力”。^①以着力抬高非洲地位为手段的对非战略是朔尔茨对“全球南方”整体战略思考的重要组成部分。朔尔茨的“南—北战略”之核心是在一个完全不同的世界中赢得政治盟友,在这个世界里,只有少数几个国家同意所谓的西方观点,朔尔茨试图让这些国家感到被尊重,而不认为自己只是全球权力斗争的新工具。^②尊重的姿态是朔尔茨敲开非洲国家大门、寻求新兴合作伙伴的钥匙,而他摆出此种姿态则更多地出于在俄乌冲突及能源政策^③等议题上借力非洲的战略考量。

第二,在德国对非政策的行动实践层面,朔尔茨大力推动德非双方的顶层外交互动,并加强对非洲的拉拢工作。朔尔茨对非开展强大的顶层外交攻势,在短短一年半的时间内三次赴非并访问了七个非洲国家。他希望外界将这些外交访问解读为德国总理正在更多地关注“全球南方”,且不断适应后者强势崛起的现实。^④一方面,对于“志同道合”的国家,朔尔茨在外交互动中不吝溢美之辞。例如,其在访问肯尼亚之前就称赞两国对国际秩序有着相同的看法,^⑤只因2022年肯尼亚驻联合国代表曾强烈谴责俄对乌采取军事行动。另一方面,对于拒绝在联大会议上谴责俄罗斯的南非,朔尔茨则力图淡化分歧,强化两国间的协作。即使南非总统在他到访期间仍未调整对俄表态,他依然坚持邀请拉马福萨总统参加埃尔多安七国峰会,并通过参观南非沙索公司和德国南非工商会,推动德国与南非在可持续航空燃料及私人企业投资领域的合作。^⑥

由此观之,一方面,朔尔茨对非洲重要战略地位的正确认知是德国对非政策转型的重要政治动力之一,其为“全球南方”崛起背景下非洲政策调整的大方向

① „Rede von Bundeskanzler Scholz anlässlich des Global Solutions Summit am 15. Mai 2023 in Berlin“.

② Tina Hildebrandt, „Freunde gewinnen, bevor man sie braucht“, *Zeit Online*, 2023 - 05 - 06, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2023-05/olaf-scholz-afrika-kenia-aethiopien-william-ruto>, 访问日期: 2025 - 02 - 23。

③ Torben Ostermann, „Was sich Deutschland von Afrika erhofft“, *Tagesschau*, 2023 - 11 - 20, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/compact-with-africa-100.html>, 访问日期: 2025 - 02 - 22。

④ Daniela Vates, „Neue Machtzentren im Blick: Olaf Scholz reist nach Nigeria und Ghana“, 2023 - 10 - 29, <https://www.rnd.de/politik/neue-machtzentren-im-blick-olaf-scholz-reist-nach-nigeria-und-ghana-CSU2ZRUXFVDK7FJ6AQAW2HIASE.html>, 访问日期: 2025 - 02 - 23。

⑤ „Der Kanzler auf der Suche nach guten Nachrichten“, *Süddeutsche Zeitung*, 2023 - 05 - 04, <https://www.sueddeutsche.de/politik/kanzler-olaf-scholz-afrika-besuch-aethiopien-kenia-1.5836983>, 访问日期: 2025 - 02 - 23。

⑥ „Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz mit Präsident Ramaphosa am 24. Mai 2022 in Pretoria“, 2022 - 05 - 24, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzler-scholz-mit-praesident-ramaphosa-am-24-mai-2022-in-pretoria-2043120>, 访问日期: 2025 - 02 - 25。

定下基调,即真正以尊重的姿态“在剧变的世界中同非洲共同塑造伙伴关系”^①。另一方面,朔尔茨亦能身体力行,在高频的访非活动中担当头号外交使节、努力同非洲国家元首拉近距离的同时,积极促成德非在重点功能领域内企业层级的务实合作。

(五) 国内政治因素:联邦各部部长的倡议及行动

包括总揽外交事务的外交部在内,紧密参与德国对非各项工作的还有负责发展政策的德国联邦经济合作与发展部,以及负责对非新兴领域合作的德国联邦经济与气候保护部。故而此处重点分析朔尔茨内阁中外交部长贝尔伯克、经济合作与发展部长斯文娅·舒尔策(Svenja Schulze)与经济部长罗伯特·哈贝克(Robert Habeck)在德国对非政策转型中的作用,三位部长对德国对非政策转型的影响各有侧重。

第一,贝尔伯克侧重于借助主客场外事活动讲话,追求同非洲在政治层面拉近距离。一方面,贝尔伯克代表德国坚定支持提高非洲在国际多边机制中的代表权。在德国外交部2023年“非洲日”庆祝活动中,贝尔伯克发言明确表态,德国支持非盟加入G20,德国支持非洲获得联合国安理会常任理事国席位,德国支持提高非洲人在国际组织高层的比例。^② 另一方面,贝尔伯克在德国对非殖民历史问题上进行深刻反思。2022年12月,贝尔伯克在访问尼日利亚期间,把之前存放在德国博物馆的20件贝宁青铜器归还给该国,并表示德国正通过归还殖民历史文物这一举措,努力直面德国历史上最为黑暗的殖民统治时期并弥补自身过错。^③ 2025版《对非方针》则清晰贯彻了前德国外长正视这段历史的要求,将重新审视德国的殖民历史视为德国与非洲各国建立面向未来的合作关系之关键因素。^④

第二,舒尔策侧重于调整传统发展政策,并以地缘政治视角推动其走向政治化与工具化。在2024年初柏林非洲政策研究所的圆桌会议上,舒尔策指出,德国不必从头创造对非洲的发展合作,但需要重新调整方向,建立一种新的合作态度——

^① Auswärtiges Amt, „Gemeinsam Partnerschaften gestalten in einer Welt im Wandel“.

^② „Grußwort von Außenministerin Annalena Baerbock bei den Feierlichkeiten zum Afrikatag 2023 ausgerichtet von der Gruppe der in Berlin akkreditierten afrikanischen Botschafterinnen und Botschafter in Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt“, 2023-05-26, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2599710>, 访问日期:2025-02-25。

^③ „Baerbock bezeichnet Rückgabe von Benin-Bronzen als überfällig“, *Der Spiegel*, 2022-12-20, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/annalena-baerbock-bezeichnet-rueckgabe-von-benin-bronzen-an-nigeria-als-ueberfaellig-a-5244e660-ca4c-4c21-a070-f06008249c33>, 访问日期:2025-02-21。

^④ „Gemeinsam Partnerschaften gestalten in einer Welt im Wandel — Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung“, S. 8.

尊重和互惠的态度。^①舒尔策提倡这种新的尊重和互惠态度的动力来源于非洲崛起后议价能力的提升。以布基纳法索为例,该国外交部长卡拉莫科·特拉奥雷(Karamoko Traoré)直言:“我们决定与谁合作取决于对方的报价和我们的需求,俄罗斯是尊重我们决策的合作伙伴,而且俄罗斯的报价满足了我们的需求。”^②对于俄罗斯在该国的影响力日益增强这一事实,舒尔策警告德国需要投入更多的发展合作资金,并给予非洲国家更好的报价方案加以应对,因为发展合作的意义已经超越单纯的国际声誉,关乎德国的地缘政治利益。^③

第三,哈贝克侧重于利用访非活动和峰会平台,着力促成德非在能源政策领域的合作。2022年12月,哈贝克在第四届德非经济峰会开幕式上表态称,化石燃料的时代已成为过去,欧洲和非洲应致力于扩大可再生能源合作。^④2024年2月,哈贝克赴阿尔及利亚,讨论将该国对欧输送天然气的管道改造为用于输送氢气的管道,会谈后德阿两国签署了一份针对氢气管道建设的意向声明,并开始与突尼斯、意大利和奥地利这些管道过境国接洽。^⑤2024年12月,哈贝克率团前往肯尼亚参加第五届德非经济峰会。行前他依然如常强调,非洲拥有丰富的资源,在加强可再生能源的利用上拥有巨大潜力。^⑥值得一提的是,在他此次挑选的十二家参会随行德企中,有六家公司属于绿色能源和电动汽车领域。^⑦

综合来看,“交通灯”政府中分管德国对非工作不同方向的三位部长,都在德国对非政策转型中发挥了较为显著的推动作用。他们三位对“全球南方”崛起的国际政治现实秉持较为现实的认知态度,深刻影响了各个联邦政府对非政策文件的更新出台,深度参与了德国与非洲在各功能领域拓展的新兴合作,可被视为德国对非

① „Rede von Bundesministerin Svenja Schulze beim Roundtable ‚Africa in the World‘ des Africa Policy Research Institutes in Berlin“, 2024-01-24, <https://www.bmz.de/de/aktuelles/reden/ministerin-svenja-schulze/240124-rede-entwicklungszusammenarbeit-mit-afrika-neu-denken-197386>, 访问日期:2025-02-22。

② Ines Trams, „Schulzes komplizierte Mission in Burkina Faso“, 2024-03-06, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ausland/burkina-faso-schulze-100.html>, 访问日期:2025-02-22。

③ „Wo der Westen sich zurückzieht, geht Russland rein“, *Tagesschau*, 2024-03-19, <https://www.tagesschau.de/inland/schulze-warnt-vor-russischem-einfluss-100.html>, 访问日期:2025-02-23。

④ „Viel Potenzial und große Hürden“, *Tagesschau*, 2022-12-07, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/suedafrika-wirtschaftsgipfel-101.html>, 访问日期:2025-02-21。

⑤ Jens Thureau, „Der Traum von der Wasserstoff-Pipeline“, 2024-02-10, <https://www.dw.com/de/robert-habeck-der-traum-von-der-wasserstoff-pipeline/a-68220767>, 访问日期:2025-02-19。

⑥ „Habeck reist zum Deutsch-Afrikanischen Wirtschaftsgipfel (GABS) nach Kenia“, 2024-12-01, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2024/11/20241201-habeck-reist-zum-deutsch-afrikanischen-wirtschaftsgipfel-gabs.html>, 访问日期:2025-02-19。

⑦ „Habeck in Kenia: Fachkräfte und Energie im Fokus“, *Table Media*, 2024-12-02, <https://table.media/afrika/news/habeck-in-kenia-fachkraefte-und-energie-im-fokus/>, 访问日期:2025-02-15。

政策转型中政治、经济与外交手段的有力执行者。

六、结 语

2022 年俄乌冲突的爆发或许意味着后冷战时代宣告终结,世界政治也由冷战后的稳定发展期逐步进入新的动荡变革期,“全球南方”由此实现了进一步发展和超越。^① 非洲作为“全球南方”的重要组成部分成为大国博弈的焦点地区之一,包括德国在内的世界各大国纷纷调整其对非政策。俄乌冲突以来,德国对非政策的目标及手段已然出现明显变化,借助赫尔曼提出的衡量标准,德国对非政策的调整可以归入转型的范畴。在“全球南方”崛起背景下,德国对非政策转型为以“双边兼顾型”利益导向为主的、多个功能领域并重的多轴型对外政策。利用新构建的德国对非政策转型动因分析框架,本文重点论证外部国际因素和国内政治因素共同对该政策转型施加了重要影响。就国际层次的外因而言,非洲加速崛起带来的非洲自身重要性增加、德非矛盾激化、大国争相拉拢以及非洲议价能力提升皆对德国对非政策转型造成了外部冲击。就国内层次的内因而言,意见群体对非洲政策改革的建议、国内民意对非洲政策调整的诉求、联邦总理作为对外政策掌舵者的驱动以及联邦各部部长的倡议及行动皆为德国对非政策转型提供了内部推力。

“全球南方”崛起背景下的德国对非政策转型已是势在必然,但其政策在多重层面仍存在一定限度。其一,在经济层面,德国政府在可利用的财政资金上面临巨大阻碍。德国国内生产总值在 2024 年再度出现负增长,^②该国财政仍无法开源以摆脱捉襟见肘的困境。虽然德国已经放松“债务刹车”限制、为国防开支大开绿灯并设立总额为 5000 亿欧元的专项基金(主要用于基础设施及气候保护),^③但德国对非政策这一方向将较难获得更多的财政支持,从而进一步加大其对非工作力度。其二,在政治层面,德国在多边国际组织中缺乏足够的政治权威和政治资源。德国对非政策旨在支持非洲国家在国际货币基金组织和世界银行等国际金融机构,乃至联合国中争取更多代表权。但德国缺乏在国际组织中的重大政治影响力和雄厚政治资源,要落实其对非的政治支持难度较大。德国必须加强同中国等全球性大

^① 曾向红、陈明霞:《试论动荡变革世界中“全球南方”国家的安全合作》,载《西亚非洲》,2025 年第 2 期,第 44—65 页,这里第 45 页。

^② 德国 2024 年的国内生产总值较上年下降 0.2%,2023 年的较上年下降 0.3%,参见德国联邦统计局数据: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/bip-bubbles.html>, 访问日期:2025-02-26。

^③ 参见 „Mehrheit für Reform der Schuldenbremse: 512 Abgeordnete stimmen mit Ja“, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw12-de-sondersitzung-1056916>, 访问日期:2025-03-28。

国在国际多边组织中的合作,以切实推进有利于非洲国家的国际组织民主化进程。其三,在外交层面,非洲国家民众对德国国家形象固有认知的转变仍有困难。德国政府将大量资源投入对非洲政治、经济精英的拉拢工作中,仍然缺乏与非洲非政府组织、农村地区居民、妇女和青年组织、工会和媒体人士的沟通交流。^①若非洲国家各行业民众对德国因西方强权而形成的傲慢印象未产生认知上的转变,则德国非洲政策的有效性将受到一定程度的影响。

此外,德国对非政策转型亦产生涉华的外溢影响,其将对中德关系与中德非三边关系带来双边竞争加剧的风险及三边建设性合作的契机。首先,在能源政策领域,德国希望凭借氢能项目同中国的基础建设项目展开竞争,其在与我国争夺对非影响力的同时,亦为中德在非洲开展氢能源产业和技术合作创造了有利条件。其次,在原材料政策领域,德国同我国对非洲关键矿产的零和争夺或将加剧,德方或将借此进一步推动对华原材料“去风险”。最后,在气候政策领域,德国试图增强对非洲气候治理的支持,这或将为中德在非洲的第三方气候合作提供契机,但也可能引发两国在全球气候治理话语权上的竞争。基于此,中国作为“全球南方”的天然一员,应持续关注德国对非政策的走向,妥善应对中德在非的竞合交错关系,避免让非洲这一“全球南方”的重要地区成为国家间的“竞赢战场”。

责任编辑:朱苗苗

^① Carsten Bockemuehl, „Für eine gerechtere Partnerschaft: Afrikanischer Zivilgesellschaft zuhören, postkolonial denken und handeln“, 2024 - 02 - 05, <https://www.megatrends-afrika.de/publikation/mta-joint-futures-43-der-afrikanischen-zivilgesellschaft-zuhoeren-postkolonial-denken-und-handeln>, 访问日期: 2025 - 02 - 24。