

德国南海政策的新调整： 动因与制约因素*

王道征

摘 要：近年来，德国南海政策调整越发明显。政治层面，德国除了在欧盟框架内发声，还越来越频繁地就南海问题独立表态；外交层面，德国与南海周边国家的合作由经贸合作向安全议题合作拓展；军事层面，德国海军的南海地区行动从谨慎克制向追求积极有为转变。德国南海政策调整的原因是多样的，既有国家层面安全和外交政策转型的驱动，也有地区层面国家竞争和区域利益的共同作用，还有国际层面的威胁认知和“全球力量”身份塑造的推动。然而，德国政治精英的立场分歧、军事能力和社会民意的限制、价值观外交路线和对华经贸关系的制约，都将成为德国深度介入南海问题的阻碍因素。中国应密切关注德国南海政策动向，在稳固双边经济贸易关系，拓展在人为气候变化、海洋污染、能源转型等议题合作的基础上，推动中德关系朝健康稳定方向发展。

关键词：德国；南海政策；中德关系；安全与外交政策

作者简介：武汉大学 马克思主义学院 讲师 武汉 430072

中图分类号：D815.9

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2023)06-0030-21

* 本文系国家社会科学基金重大项目“全面建设社会主义现代化新阶段我国发展环境研究”(项目编号:21ZDA004)和国家社科基金一般项目(题目略,项目编号:22BZZ079)的阶段性成果。感谢《德国研究》编辑部提出的宝贵建议,感谢匿名评审专家的意见和建议。本文文责自负。

随着亚洲力量的崛起,印太地区的重要性日益提升。南海是印太关键区域,近年来西方国家加大介入该地区问题的力度,以争夺地区安全秩序的主导权。在内外多重因素的综合作用下,德国重新审视国家安全和对外战略问题,筹划如何推动顶层设计强化应对综合安全威胁的能力,进而提升自身在印太事务中的显示度和话语权。2020年9月,德国政府颁布《德国—欧洲—亚洲:共同塑造21世纪》的印太政策指导方针,文件指出印太地区正在成为塑造新世纪国际秩序的关键,欧洲和印太地区经济通过全球供应链紧密相连,重要的贸易路线都经过印度洋、太平洋和南海地区,如果该地区发生冲突,同样会对德国产生直接影响。^①德国印太政策指导方针的出台,表明亚洲和印太地区事务已经成为德国战略重点之一,德国开始对南海争端等地区事务表现出浓厚兴趣。2021年8月,德国派遣护卫舰远赴南海,这是德国军舰2002年以来首次出现在该地区。2022年1月,德国“巴伐利亚”号护卫舰穿越南海首次到访越南港口。上述事件具有重要代表性意义,表明德国南海政策已发生实质性转变。2023年6月,德国国防部部长鲍里斯·皮斯托留斯(Boris Pistorius)对外宣布,德国将于2024年向印太地区派遣一艘护卫舰和一艘补给舰,并称未来德国军舰还将与伙伴国海军举行联合演习,借此向外发出德国维护基于“规则”的国际秩序的信号。

国内外对欧盟南海政策的研究已经积累了一定的成果,但对德国南海政策的研究相对较少,缺乏完整的研究梳理。^②当前德国南海政策有了哪些新调整,促进德国南海政策转型的作用机制是什么,未来德国南海政策可能朝什么方向发展?对于上述这些问题,学界虽未全面涉及,但已经运用多种分析手段,分析德国外交和安全政策变化的动因。就已有分析框架而言,查尔斯·赫尔曼(Charles Hermann)提出了在外交政策变化中起主要作用的四种驱动因素,分别是领导者、官僚机构、国内选民的变化和外部冲击。雅各布·古斯塔夫森(Jakob Gustavsson)

^① Federal Foreign Office, “Germany - Europe - Asia: Shaping the 21st Century Together: The German Government Adopts Policy Guidelines on the Indo-Pacific Region”, September 9, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/german-government-policy-guidelines-indo-pacific/2380510>, 访问日期:2023-06-12。

^② 以“欧盟南海政策”为视角的研究成果包括:邢瑞利、刘艳峰:《欧盟介入南海问题:路径、动因与前景》,载《现代国际关系》,2016年第5期,第32-67页;刘衡:《介入域外海洋事务:欧盟海洋战略转型》,载《世界经济与政治》,2015年第10期,第76-81页;Liu Nengye/Xu Qi, “How Might the European Union Engage Constructively with China in the South China Sea?”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 49, No. 4, 2018, pp. 301-312; Mathieu Duchâtel, “Europe and Maritime Security in the South China Sea”, *Asia Policy*, Vol. 21, No. 1, 2016, pp. 54-58; Eva Pejsova, “Between Principles and Pragmatism: The EU and the South China Sea”, *Global Asia*, Vol. 14, No. 2, 2019, pp. 172-150。目前国内学界缺乏专门探究德国南海政策的研究成果,笔者仅找到一篇相关论文论述德国介入南海问题的进程、特点和战略考量,参见李志林:《德国介入南海问题的主要特点与战略考量》,载《东南亚研究》,2021年第4期,第88-105页。

在赫尔曼四维模型的基础上,重点关注国内外结构性条件的变化、战略政治领导力以及存在的某种危机。古斯塔夫森还强调选举结果、民意调查和主要政治参与者间形成的联盟的作用。^① 罗伯塔·哈尔(Roberta N. Haar)和乔纳森·皮尔斯(Jonathan J. Pierce)在赫尔曼和古斯塔夫森研究的基础上,将公共政策理论中的倡导联盟框架(Advocacy Coalition Framework)理论引入国际关系和外交政策分析领域,作为补充性政策过程框架以解释外交政策变革及赫尔曼提出的四项驱动因素。^② 郑春荣采用赫尔曼的分析模型研究德国外交与安全政策转型的动因,同时关注“历史记忆”在德国外交决策中的作用变化。^③ 黄萌萌在分析德国安全政策变化的内外部因素时,将外部因素聚焦于危机冲击下政治精英与社会民众的“威胁认知”,内在因素落脚在外交认同与盟友期待等观念性因素的改变上。^④

上述学者对外交政策变革驱动因素的研究侧重不同,但在搭建相关分析框架时形成了部分共识性观点,尤其对赫尔曼的分析框架有相当程度的认同。作为德国外交和安全政策的组成部分之一,相关研究方法同样适用于分析德国外交政策转型中的南海政策调整部分。当前南海争端呈现明显紧张态势,未来一段时间南海问题恐将继续升温,分析德国南海政策转型的动因以及相关前景越发显得必要且紧迫。基于此,本文在归纳总结德国南海政策新特点的基础上,综合既有理论分析框架,从国家层面的领导者驱动和行政人员倡议、地区层面的德法竞争和区域利益的共同作用、国际层面的外部冲击与德国“全球力量”身份塑造等视角,分析德国外交政策中的南海政策转型。在此基础上,从内外等层面分析德国南海政策转型面临的挑战,进而清晰把握德国南海政策的走向及前景,为我国经略南海问题和维护周边安全稳定提供有益借鉴。

一、德国南海政策调整后的特点

随着南海地缘政治格局迅速演变,越南和菲律宾等南海周边国家致力于推进南海问题国际化,美日英法德等域外国家趁机强化介入南海地区事务,其参与方式和程度各有不同。就德国而言,从安格拉·默克尔(Angela Merkel)任期末到奥拉夫·朔尔茨(Olaf Scholz)上台以来,德国政坛越来越热衷于南海相关议题,在政治

① Gustavsson Jakob, "How Should We Study Foreign Policy Change?", *Cooperation and Conflict*, Vol. 34, No. 1, 1999, pp. 73-95.

② 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.

③ 郑春荣、李勤:《俄乌冲突下德国的“时代转折”——基于历史记忆的分析》,载《德国研究》,2022年第6期,第4-19页。

④ 黄萌萌:《德国安全政策新常态:动力与制约因素》,载《德国研究》,2023年第1期,第32-60页,这里第42页。

立场、外交行动和军事实践等方面均呈现新特点。

（一）政治立场：从“依托欧盟发声”到“频繁独立表态”转变

德国安全战略主要依托美国和北约，作为欧盟主要国家，欧盟制定和出台的南海政策文件也代表了德国的政策立场。在默克尔第一和第二个任期内，德国主要通过欧盟相关政策文件和声明阐述自身态度。例如，继 1994 年欧盟在《新亚洲战略》中提及南沙冲突后，^①2007 年欧盟委员会颁布《欧盟外交与安全政策的东亚行动纲领》，后者虽然没有直接提及南海争端，但强调了该地区存在竞争性民族主义危机，并特别指出欧盟应促进建立信任措施，鼓励通过和平与合作的方式解决领土和资源争端。^②2012 年，欧盟与美国联合发布《关于亚太地区的共同声明》，提出在南海问题上双方继续鼓励东盟和中国推进《南海行为准则》，通过和平、外交与合作的方式解决领土和海洋争端。^③同年，欧盟颁布《欧盟东亚外交与安全政策指南》，新纲领首次系统阐述了欧盟在南海事务上的立场，正式将南海问题定位为直接关系欧洲利益的三大地区安全问题。^④随着金融危机、阿拉伯之春、难民危机、克里米亚危机等危机事件爆发，德国对积极有为外交、权力政治和国家利益的诉求有所提升，并随之调整外交和安全政策。这种转变也体现在德国关于南海问题的立场和态度上。

一方面，德国继续依托欧盟和七国集团等组织阐述本国南海政策立场。2015 年，七国集团外长会通过了《关于海洋安全的声明》，表达七国政策立场和对南海事务的关切；^⑤“南海仲裁案”裁决生效后，欧盟及英法德的南海问题立场逐渐去中立化，对南海争端态度由“原则性中立”转为“事实性站队”。另一方面，德国政坛内部越发关注南海问题。默克尔在 2015 年和 2016 年的演讲中多次提及南海问题。但该时期默克尔仍在努力避免南海议题影响中德关系，没有在公开场合直接向中国政府提及南海争端。万安滩对峙事件发生后，德国南海问题立场有了明显转变，欧盟及英法德三国相继发表声明，表达对南海局势的关切，并不点名批评中国实施的

^① “Commission of the European Communities”, COM (94) 314 final, Brussels, p. 2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0314&-from=en>, 访问日期:2023-06-12。

^② Nicola Casarini, “Rising to the Challenge: Europe’s Security Policy in East Asia amid US-China Rivalry”, *The International Spectator*, Vol. 55, No. 1, 2020, pp. 78-92. here p. 80.

^③ 敬璇琳、刘金源：《务实主义的被动外交——欧盟南海政策的演进及未来走向》，载《欧洲研究》，2018 年第 4 期，第 66-83 页，这里第 67 页。

^④ Council of the European Union, “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia”, June 15, 2012, http://eeas.europa.eu/archives/docs/asia/docs/guidelines_eu_foreign_sec_pol_east_asia_en.pdf, 访问日期:2023-06-12。

^⑤ German Federal Foreign Office, “G7 Foreign Ministers’ Declaration on Maritime Security in Lübeck, 15. April 2015”, April 15, 2015, <https://www.mofa.go.jp/files/000076378.pdf>, 访问日期:2023-06-16。

反制行动。^①朔尔茨担任德国总理以来,德国政府高层关于南海问题的表态越积越积极,德国总理、外交部部长、国防部部长等频繁就涉南海问题发声表态。同时,德国也积极表态支持菲律宾等南海国家的非法动向。2023年3月,德国驻菲律宾大使馆发文称赞菲律宾的南海政策调整,认为这是一项重要进展。^②德国南海政策立场转变还体现在与中国政府高层会面时,德国频繁主动提及南海议题。2023年6月,朔尔茨在会见到访的中国政府代表团时声称,德国坚决反对一切通过武力或胁迫改变南海现状的单方面企图。^③

(二)外交行为:从“经济伙伴”向“安全伙伴”拓展

东南亚是德国应对全球安全挑战和提振经济的潜在合作伙伴。21世纪初,德国海军极少出现在南海及其附近海域。2002年6月,德国海军首次穿越南海,当时由“梅克伦堡-前波莫瑞”号、“莱茵兰-普法尔茨”号护卫舰组成的舰艇编队,经南海赴远东训练。2005年,德国海军支援舰“柏林”号出现在南海附近海域,与陆上救援中心联合执行印尼海啸灾后医疗救援任务。此后一段时间,德国海军舰艇没有出现在南海及其周边地区。默克尔执政后曾3次访问东南亚,为推动德国和欧盟与东盟及其成员国的关系发展做出了积极贡献。与英法等国相比,德国在印太地区没有海外领地,与东南亚的接触主要集中于经济议题,安全合作略显滞后。2009年以来持续升温的南海局势,使得南海问题不仅成为欧盟关心的地区安全问题,也构成了推动德国与东盟加强海上安全合作的现实背景。2014年,克里米亚危机爆发,德国政界达成了承担更多国际责任的“慕尼黑共识”,其安全政策随之呈现新态势,对涉南海安全事务的态度也更加积极。2019年4月12日,德国向南海所有沿岸国和东盟成员国外交部发出外交照会,重申其对南海海域日益增多的法律主张的法律立场。德国还以备忘录的形式向联合国和欧盟伙伴国通报了此份外交照会。^④2019年11月,德国与东盟签署《东南亚友好合作条约》,表明德国把东盟视为重要安全伙伴,并将强化地区存在。在声明中,德国承诺将

^① Foreign & Commonwealth Office, “E3 Joint Statement on the Situation in the South China Sea”, August 29, 2019, <https://www.gov.uk/government/news/e3-joint-statement-on-the-situation-in-the-south-china-sea>, 访问日期:2023-06-16。

^② Joyce Ann L. Rocamora, “Germany Hails PH’s ‘Tweaked’ South China Sea Policy”, March 8, 2023, <https://www.pna.gov.ph.webpkgcache.com/doc/-/s/www.pna.gov.ph/articles/1196964>, 访问日期:2023-06-17。

^③ Matthias Williams, “Germany’s Scholz: I Warned China on Using Force against Taiwan”, June 22, 2023, <https://www.reuters.com/world/germanys-scholz-i-warned-china-using-force-against-taiwan-2023-06-22/>, 访问日期:2023-06-27。

^④ Stefan Talmon, “Germany Takes a More Outspoken and Active Position on the South China Sea Disputes”, March 30, 2021, <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2021/03/germany-takes-a-more-outspoken-and-active-position-on-the-south-china-sea-disputes/>, 访问日期:2023-07-03。

与东盟一道维护和促进地区环境的和平与繁荣,分享从安全和危机管理到技术和连接等领域的专业知识和经验。^①但这一时期,德国对南海安全事务的关注主要停留在政策文件和声明之中。

随着英法等盟友先后派军舰支持美国在南海地区的行动,德国的东南亚外交加速向安全议题拓展,试图塑造德国是可靠的安全伙伴角色。自2019年年中开始,德国政府就是否应派遣军舰前往南海展开多次讨论,并在争论后做出了向印太地区派遣军舰的决定,借此强调德国对海上安全和维护该地区“基于规则的国际秩序”的责任以及对地区安全事务的承诺。^②德国近年来颁布的文件也佐证了其对该地区外交向安全领域拓展的发展态势。譬如,在《德国—欧洲—亚洲:共同塑造21世纪》的印太政策指导方针中,东盟被提及多达66次。文件强调德国将强化与东盟的接触并参与东盟地区组织架构,支持东盟寻求和平解决东南亚日益加剧的大国紧张局势的方案。^③这表明与东南亚的安全合作在德国国家安全战略中的地位得到较大提升,其中包括南海相关议题。德国外交部也在其官网刊文称,东南亚作为印太中心地区,德国参与该地区的优先领域也包括安全与海上合作。^④朔尔茨在2022年访问越南、新加坡和印度尼西亚时强调,德国有必要加强与东南亚国家的政治、经济和安全合作。访问越南期间,德越两国总理谈及南海和地区与世界的和平、安全与合作等问题,在国防、能源和劳动力转型以及职业培训等领域签署了三项合作文件。^⑤访问新加坡时,朔尔茨谈及俄乌冲突和中国日益占据主导地位等地缘政治局势变化,并向东南亚地区其他国家做出保证:德国对乌克兰的支持也将适用于可能面临类似威胁的其他国家。^⑥

^① Deutsche Vertretungen in Vietnam, “Signing the Treaty of Amity and Cooperation: Germany and ASEAN Strengthen Ties”, <https://vietnam.diplo.de/vn-de/willkommen/aktuelles/-/2262242>, 访问日期:2023-07-03。

^② Stefan Talmon, “Germany Takes a More Outspoken and Active Position on the South China Sea Disputes”.

^③ The Federal Government, “Policy Guidelines for the Indo-Pacific”, September 1, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380514/f9784f7e3b3fa1bd7c5446d274a4169e/200901-indo-pazifik-leitlinien-1-data.pdf>, 访问日期:2023-07-03。

^④ Federal Foreign Office, “Southeast Asia: A Region at the Heart of the Indo-Pacific”, August 22, 2022, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/southeastasia/2498740>, 访问日期:2023-07-03。

^⑤ Binh Giang/Nhu Y, “Lãnh đạo Việt — Đức bàn nhiều du án hợp tác cụ thể”, November 13, 2022, <https://tienphong.vn/lanh-dao-viet-duc-ban-nhieu-du-an-hop-tac-cu-the-post1486079.tpo>, 访问日期:2023-07-04。

^⑥ Deutsche Welle, “Germany’s Scholz Urges Closer EU Ties with Southeast Asia”, November 14, 2022, <https://www.dw.com/en/germanys-scholz-urges-closer-eu-ties-with-southeast-asia/a-63745674>, 访问日期:2023-07-04。

(三)军事实践:从“谨慎克制”向“积极进取”调整

鉴于纳粹时期军国主义造成的灾难性后果,二战以来德国国内形成了稳固的反军国主义政治文化,倾向于推行基于规则而不是利益的安全政策。德国问题专家阿瑟·霍夫曼(Arthur Hoffmann)和克里·朗赫斯特(Kerry Longhurst)认为,战略文化是理解冷战结束以来德国联邦国防军角色的连续性和变化要素的重要工具。两位学者指出,这种战略文化既是政策行为的促进变量,又是政策行为的限制变量。^①这种谨慎克制最初也体现在德国的南海政策上,默克尔政府在派遣军舰赴南海和与伙伴国在南海开展联合演习等问题上表现得较为克制,担心相关行动会影响德中关系。面对外部环境急剧变化,德国外交和安全政策已由“克制文化”转向“积极有为”,^②其为国际军事行动做出贡献的意愿越来越强烈。^③随着英法等国在南海地区的军事存在不断增加,德国联邦政府开始动摇,担心坚持克制文化会损害与盟友的关系,特别是德美关系。且德国作为美国同盟体系中的重要成员,肩负着支持和援助盟友的同盟义务,如果在南海行动上始终不做任何安排,可能承担相应的声誉成本和观众成本。加之伙伴国也公开喊话德国参与地区事务,使得德国遭受了不小的外界压力。2020年12月,日本呼吁德国派遣军舰前往东亚参加2021年与日本自卫队的联合演习,并建议德国军舰穿越南海以反制中国在该地区的主权主张。^④2021年1月,日本防卫大臣岸信夫一与时任德国国防部部长安妮格雷特·克兰普-卡伦鲍尔(Annegret Kramp-Karrenbauer)举行线上会谈,有意让德国舰艇参加日本自卫队的联合演习。^⑤英法韩澳等国也均呼吁德国参与南海航行自由行动。^⑥

多重因素作用下,默克尔任期末德国以军事形式介入南海事务的意愿更加强烈。2020年出台的印太政策指导方针明确强调,印太地区日益成为德国外交和安

^① Arthur Hoffmann/Kerry Longhurst, "German Strategic Culture in Action," *Contemporary Security Policy*, Vol. 20, No. 2, 1999, pp. 31-49, here p. 31.

^② 参见郑春荣:《德国安全政策新动向分析》,载《欧洲研究》,2017年第1期,第126-143页,这里第142-143页;卢晓:《从克制到进取:德国的安全研究》,载《国际政治研究》,2023年第2期,第9-41页,这里第9页。

^③ Rainer Baumann/Gunther Hellmann, "Germany and the Use of Military Force: 'Total War', the 'Culture of Restraint' and the Quest for Normality", *German Politics*, Vol. 10, No. 1, 2001, pp. 61-82, here p. 61.

^④ Julian Ryall, "Japan Calls on Germany to Send Warship to East Asia", December 18, 2020, <https://www.dw.com/en/japan-germany-china-defense-challenges/a-55985940>, 访问日期:2023-07-17.

^⑤ Deutsche Welle, "German Warship Sets Sail for Indo-Pacific Region", August 2, 2021, <https://www.dw.com/en/german-warship-sets-sail-for-indo-pacific-region/a-58733630>, 访问日期:2023-07-17.

^⑥ Markus Kaim, "Is Germany Considering Maritime Missions in Asia?", January 14, 2020, <https://thediplomat.com/2020/01/is-germany-considering-maritime-missions-in-asia/>, 访问日期:2023-07-17.

全政策的重点。该文件为德国南海政策转向提供了方向,表明德国军事战略中的克制文化正随着政治实践而改变。对此有学者称德国的战略克制已终结。^① 2021年4月,德国政府和军方官员公布了德国海军自2002年以来首次航行东亚的计划,以响应新的印太政策指导方针。2021年,德国军舰最终出现在南海地区,不仅向盟友发出支持信息,也表明德国在军事层面参与南海问题的积极进取姿态。德国在南海的行动得到了盟友的认可,美国随即支持德国行动计划,赞扬德国对该地区“基于规则的国际秩序”的支持。^② 除此之外,德国还在国防军队现代化建设上发力。朔尔茨于2022年2月宣布,德国将额外投资1000亿欧元用于国防武器现代化,并将采购新的战斗机、舰艇、坦克和潜艇等。该举措是德国国防军事政策的历史性转折。2023年,德国出台首份《国家安全战略》,该战略将威慑和防御能力确定为德国安全的基础。这为今后德国谋求积极有为的南海政策提供了系统的理论指导。2023年3月,德国称将继续在其印太战略框架内支持菲律宾,并赞扬菲律宾调整南海政策;7月,德国驻菲律宾大使表示,德国已经开始在海上安全、海域勘察以及保护领土和生物多样性方面支持菲律宾海岸警卫队。^③ 可见,德国已经逐步突破在南海问题上“自我克制”的外交政策路线,努力在相关问题上塑造所谓的“积极有为”形象。

二、德国调整南海政策的动因分析

德国南海政策的调整是内外多种因素互动的结果,既有国家层面领导者和行政人员的作用,也有地区层面和国际层面因素的影响。随着未来环境的变化,影响德国南海政策变量的权重也会呈现一定此消彼长态势,从而影响其政策变迁的程度。

(一)国家层面:领导者驱动和行政人员倡议

赫尔曼提出,假设领导者在决策过程中占据核心地位,其利用主观感知解释的信息可能会在极大程度上影响政策决策。默克尔执政后,承诺实施重振以大西洋伙伴关系为基础的外交政策,于2006年颁布了有“德国安全政策基石”之称的《防卫白皮书》,强调使用非军事手段应对安全威胁的重要性,主张在国防政策

^① Isabelle Ley, “The End of Germany’s Strategic Restraint”, March 18, 2022, <https://verfassungsblog.de/the-end-of-germanys-strategic-restraint/>, 访问日期:2023-07-14。

^② “US Hails German Warship Plan to Sail South China Sea”, March 4, 2021, https://www.voanews.com/a/east-asia-pacific_us-hails-german-warship-plan-sail-south-china-sea/6202863.html, 访问日期:2023-07-17。

^③ Joyce Ann L. Rocamora, “Germany Hails PH’s ‘Tweaked’ South China Sea Policy”; Tristan Nodalo, “France, Germany Ready for Maritime Cooperation with PH; Joint Maritime Patrols in West PH Sea an ‘Option’”, January 27, 2023, <http://www.cnnphilippines.com/news/2023/1/27/France-Germany-maritime-cooperation-Philippines.html>, 访问日期:2023-07-14。

的各方面发挥强有力的民事作用。该阶段在默克尔政府相对克制的国防政策影响下,南海问题处于德国战略视野的边缘地带,政府文件和安全政策层面都较少涉及南海。随着欧债危机和克里米亚危机等事件引发安全挑战,德国2016年颁布了新版《防卫白皮书》。新版白皮书将恐怖主义、网络安全、经济贸易、气候变化、非法移民等纳入德国所面临的威胁范畴,强调德国应有“全球性的安全政策视野”和“积极塑造世界秩序的义务”。尽管这一时期南海问题正愈演愈烈,但默克尔在相关问题上依然保持谨慎克制姿态。所谓“南海仲裁案裁决”公布后,默克尔未明确谈及德国立场,只是间接发表评论,表示德国主张“以各种不同方式,包括多边方式和和平解决南海冲突”。^① 在相关官员促成德国派军舰赴南海航行后,默克尔建议该船也停靠中国上海,以避免留下偏袒一方的印象。可见在默克尔时期,德国领导者对德国南海政策转型的态度较为谨慎,甚至扮演着“刹车者”角色。乌克兰危机爆发后,新任总理朔尔茨称其为“时代转折”(Zeitenwende),标志着德国已经开始将安全议题提升至战后以来前所未有的战略高度,其中包括对南海地区安全事务的关切。在领导者塑造德国南海政策方面,前任总理默克尔和现任总理朔尔茨均属于相对务实的一派,基于对华经贸关系考量,两者都相对谨慎。但与默克尔相比,朔尔茨受联合政府内部压力等影响,在南海问题上上更为积极,这一点能在朔尔茨上台以来德国关于印太地区和南海问题的系列表态中得到印证。

在官僚机构层面,赫尔曼发现官僚机构的性质和结构在极大程度上影响外交政策的结果,一般规律是政策变化越大,来自官僚的阻力就越强。关键人物担任战略决策职位是变革是否发生的一个重要因素,但基本的结构条件——决策过程的官僚机构——也同样重要。这些官僚机构中的中层官员更了解国家政治和经济现状,也知道应如何推动外交政策的变化。^② 德国政府中的部分鹰派行政官员,在推动德国南海政策转型中发挥的作用更为明显。虽然默克尔曾反对德国向南海和台湾海峡部署护卫舰,但德国国防部和外交部等相关行政人员的倡议在推动德国改变南海问题上的谨慎克制立场方面扮演了重要角色,最终促成德国军舰赴南海海域航行。德国政坛中对南海问题进行强硬表态的政府官员众多,尤其是德

^① Stefan Talmon, "Germany Sends Warship to the South China Sea to Protect and Safeguard the Rules-Based International Order", March 28, 2023, <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2023/03/germany-sends-warship-to-the-south-china-sea-to-protect-and-safeguard-the-rules-based-international-order/>, 访问日期:2023-10-28。

^② Charles F. Hermann, "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 1, 1990, pp. 3-21, here p. 3; 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143页。

国外交部和国防部的高层官员。德国外交部方面，当默克尔在南海问题上保持克制态度时，德国外交部官员积极就南海问题发声。时任德国外交部部长弗兰克-瓦尔特·施泰因迈尔(Frank-Walter Steinmeier)指责中国在南海争端中“越来越多地质疑地区力量平衡和既定规则”，使得国际法及其有效性经受痛苦考验。^①海科·马斯(Heiko Maas)担任德国外交部部长后，其对华政策比前任更为强硬，宣称德国在南海地区的存在非常重要。马斯的继任者安娜莱娜·贝尔伯克(Annalena Baerbock)延续其对华强硬风格，多次就南海问题发表强硬声明。近年来，德国外交部推动了《德国—欧洲—亚洲：共同塑造 21 世纪》这一印太政策指导方针的通过，并带头推动实施相关政策，帮助塑造了外界对德国在南海等地区意图的认知。德国国防部方面，自 2013 年乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)担任德国国防部部长后，德国对介入南海问题的兴趣越来越浓厚。冯德莱恩的继任者克兰普-卡伦鲍尔在 2020 年慕尼黑安全会议期间影射中国，指责中国“在印太地区的非法领土主张”。^②2020 年和 2021 年，克兰普-卡伦鲍尔多次听取地区合作伙伴关于介入南海问题的意见，并以派遣德国军舰赴南海的方式做出实际回应。现任德国国防部部长皮斯托斯则明确对外宣称，德国将于 2024 年派遣两艘军舰前往印太地区，以应对南海紧张局势。

(二)地区层面：德法竞争与区域利益的综合作用

在全球热点事件频发和地缘冲突风险升级等现实条件下，德法关系和区域利益等也为德国的安全和外交政策转型提供动力。英国退出欧盟后，法国和德国成为欧盟内部最重要的政治力量，法德“引擎”对于欧盟未来发展至关重要。然而，法德关于欧盟事务进程的竞争是难以避免的。在安全和国防政策方面，法德之间的矛盾由来已久。法国强调欧洲在这一领域的自主权，而德国则坚持与北约合作，同时参与欧盟安全政策的制定。当前，德国外交与安全政策不再回避权力政治，而是运用灵巧外交撬动盟友的权力资源，参与国际地缘政治竞争。^③对于德国的进取姿态，法国已经对德国获得进一步权力产生担忧，^④德国也担心法国成为欧盟领先

^① Stefan Talmon, “Germany Sends Warship to the South China Sea to Protect and Safeguard the Rules-Based International Order”.

^② Liu Zhen, “Beijing Slams South China Sea ‘Provocation’ After Turning Away German Warship”, September 17, 2021, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3149046/beijing-slams-south-china-sea-provocation-after-turning-away>, 访问日期:2023-10-28。

^③ 黄萌萌:《德国外交角色的变迁:从“文明力量”到“建构力量”?》,载《欧洲研究》,2023年第2期,第78-108页,这里第97页。

^④ Landry Charrier, “The Franco-German Bone of Contention”, March 28, 2023, <https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/the-franco-german-bone-of-contention-6604/>, 访问日期:2023-07-14。

的军事强国。^① 美国出台印太战略之后,法英日等盟友早于德国在南海问题上策应美国,均试图以自身战略诉求和价值理念引领南海地区秩序重构。法国积极将自身全球治理理念,特别是海洋安全治理理念扩展到印太地区,在多领域彰显法国在全球治理中的影响力。相比之下,德国长期在欧盟框架内参与印太安全问题,而且不像法国那么积极。德国担心若任由法国在南海问题上彰显存在而本国无动于衷,既等同于在南海事务上德国变相承认自己被代表,也会强化法国在欧盟中的领导者角色,弱化德国的地位。^②

德国在南海地区的利益是促使其南海政策转型的另一动因。南海是世界上最重要的海上通道之一,自欧洲、非洲运往亚洲的货物和原材料,其海上主要航线均经过南海地区。目前世界上经济增长最快的经济体位于包括南海在内的印太地区,该地区所有国家的国内生产总值(GDP)占全球的60%以上。基于重要的地缘经济利益考量,德国强化介入南海力度,并寻求深化与经济增长迅速的亚太地区国家合作。德国陆军参谋长阿方斯·迈斯(Alfons Mais)在接受采访时称:“由于经济上的相互依存性,该地区对我们德国以及欧盟来说都极其重要。”^③德国外交部网站也刊文称:“作为一个在世界范围内进行贸易的国家,德国对维护和支持印太地区国家的稳定、繁荣和自由有着重大利益。德国20%以上贸易是在该地区进行的,欧盟成员国是该地区最大的投资者之一。”^④与地缘经济利益相似,地缘政治利益也是德国强化介入南海地区的重要动力。近年来,德国颁布了印太政策指导方针等文件,以维护所谓的海上战略通道安全。介入南海是推进该指导方针实施的具体举措,也是德国显示在该地区势力存在的明显标志。印太政策指导方针明确提出,印太地区地缘政治权力结构变化事关德国利益,南海、印度洋和太平洋是否安全直接关系到德国海上交通线的安全以及德国的经济发展。在印太战略指导下,2021年,德国派遣护卫舰前往南海,德国国防部部长高调宣称,德国该行动的目标是向该地

^① Leonid Bershidsky, “Why a German Warship Would Head to the Taiwan Strait”, June 7, 2019, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-06-07/german-warship-can-send-a-message-to-china-and-the-u-s>, 访问日期:2023-07-15。

^② 李忠林:《德国介入南海问题的主要特点与战略考量》,载《东南亚研究》,2021年第4期,第88-105页,这里第98页。

^③ Sabine Siebold, “Germany Sends Troops to Australia in a First as Berlin Shifts Focus to Indo-Pacific”, July 10, 2023, <https://www.reuters.com/world/germany-sends-troops-australia-first-berlin-shifts-focus-indo-pacific-2023-07-10/>, 访问日期:2023-10-28。

^④ Federal Foreign Office, “The Significance of the Indo-Pacific”, September 22, 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/indo-pacific/2493040>, 访问日期:2023-10-28。

区的盟友表明“我们正在共同维护我们的价值观和利益”，并希望欧盟在该地区建立“永久存在”。^①

(三)国际层面：外部冲击与“全球力量”身份塑造

威胁认知是影响国家战略选择及行为逻辑的关键变量，已成为分析地区国家对大国战略认知及对国际战略选择的经典框架。外部冲击会影响某一国家或地区的外交决策。在外部危机影响之下，德国对面临的威胁进行主观感知与评估判断，并以此为参照调整国家的对外政策行为。如果说俄乌冲突是加速德国外交和安全政策转型的驱动力，那么对华威胁认知增强则是德国南海政策呈现新态势的催化剂。近年来，国际权力转移和地缘政治变局等紧迫性的全球问题，以及欧债危机、克里米亚危机、难民危机和俄乌冲突等地区重大危机，不但给德国外交政策施加了压力，而且为其强化介入印太事务创造了新条件。德国前外交部部长约施卡·费舍尔(Joschka Fischer)和慕尼黑安全会议前主席沃尔夫冈·伊辛格(Wolfgang Ischinger)等人均鼓吹“中国威胁论”，称中国是未来全球政治发展的最大地缘政治威胁。^②与此同时，美日英法澳等西方国家也在国际社会炒作南海航行自由问题，渲染所谓的安全威胁。上述威胁建构影响了德国民众对海外力量部署的态度，提升了德国政府和民众对海上安全的威胁认知。科尔伯基金会在2019年9月进行的调查结果显示，49%的德国人同意德国参与海上任务，以保护航行自由和国际贸易路线，43%的受调查对象则表示反对。^③在对华影响力认知上，59%的德国人对中国日益增长的影响力持负面评价，而正面评价比例仅占7%；^④在关于值得德国信赖的合作伙伴的民意调查中，83%的德国民众不认为中国是值得信赖的合作伙伴。^⑤这种负面认知还体现在德国政府的首份“中国战略”中，该文件除了指出中国构成威胁，还提及了军事化加剧的南海局

^① Bundesministerium der Verteidigung, “Defending the West: Speech by Federal Minister of Defence Annegret Kramp-Karrenbauer at the Munich Security Conference”, Munich Security Conference, February 15, 2020, <https://www.bmvg.de/resource/blob/183082/0dd7817ea0c5dd8a0fd261ba4f302da5/20200217-download-englische-rede-akk-data.pdf>, 访问日期:2023-10-28。

^② Wolfgang Ischinger, „Wir erleben einen Epochenbruch“, *Der Spiegel*, 2018-08-31, <https://www.spiegel.de/politik/wolfgang-ischinger-im-spiegel-wir-erleben-einen-epochenbruch-a-00000000-0002-0001-0000-000159189638>, 访问日期:2023-10-28。

^③ Markus Kaim, “Is Germany Considering Maritime Missions in Asia?”, January 14, 2020, <https://thediplomat.com/2020/01/is-germany-considering-maritime-missions-in-asia/>, 访问日期:2023-07-18。

^④ The Berlin Pulse, “The Berlin Pulse 2022/23; Rethinking Security for Germany and Europe”, 2022/2023, <https://koerber-stiftung.de/projekte/the-berlin-pulse/2022-23/>, 访问日期:2023-07-18。

^⑤ Tim Hildebrandt, “German Public Opinion in the China Policy Debate”, March 20, 2023, <https://thediplomat.com/2023/10/germanys-far-right-pivot-to-china/>, 访问日期:2023-07-18。

势。^①在上述对华威胁认知的作用下,德国强化对华政策强硬度和南海政策的转变。

关于20世纪70年代德国的国际角色,亨利·艾尔弗雷德·基辛格(Henry Alfred Kissinger)曾有过经典概括:“对欧洲而言太大,对世界而言太小。”^②所谓“太大”指的是德国过去的扩张性军国主义政策给欧洲带来过沉痛灾难,“太小”指的是德国的综合实力无法与超级大国抗衡。冷战期间,与美国的伙伴关系和北约内部的合作塑造了德国的安全政策。随着德国统一和冷战结束,德国外交政策面临的地缘政治环境发生改变。德国既要兼顾外交政策连续性的承诺,又试图追求更加积极主动的全球角色。德国逐渐意识到不能仅凭规范性力量巩固其在欧盟内的领导地位,也要在塑造国际规则与影响国际秩序上发力。在默克尔的政策演讲中,常提及“我们欧洲人”(We Europeans)和“我们欧洲”(We in Europe),而非“德国”(Germany)或“德国人”(Germans)。^③2013年,德国外交部牵头出台《新力量、新责任》战略报告,指出国家是世界政治舞台的主要参与者,权力、竞争和地理因素仍是国际关系的关键决定因素。在大国竞争背景下,德国的首要战略目标是“维护和进一步发展自由、和平和开放的秩序”,不能对东南亚国家和东亚国家之间的紧张关系无动于衷。^④德国上述战略追求还体现在近年来颁布的系列政策文件中。2016年的《国防白皮书》称,德国是世界第四大经济强国和全球经济的关键参与者,有责任积极参与塑造全球秩序。^⑤朔尔茨发表在《外交事务》杂志上的《全球时代转折》一文称,德国和欧盟作为拥有强大军事力量的行为体,将在未来的多极

① The Federal Government, “Strategy on China of the Government of the Federal Republic of Germany”, July 13, 2023, p. 56, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608580/49d50fecc479304c3da2e2079c55e106/china-strategie-en-data.pdf>, 访问日期:2023-07-18。

② The Economist, “Germany is Being Forced to Take a Leadership Role it Never Wanted”, October 3, 2020, <https://www.economist.com/europe/2020/10/03/germany-is-being-forced-to-take-a-leadership-role-it-never-wanted>, 访问日期:2023-10-28。

③ The Federal Government, “Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the Lowy Institute for International Policy in Sydney”, November 17, 2014, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/service/archive/archive/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-at-the-lowy-institute-for-international-policy-601928>, 访问日期:2023-08-04; “Speech at the 53rd Munich Security Conference”, February 18, 2017, https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reden/2017/2017-02-18-bkin-rede-msk_en.html;jsessionid=7C82F1EA70A9E3FB0A6DA6DC3A3DB497.s6t2?nn=393812, 访问日期:2023-08-04。

④ Stiftung Wissenschaft und Politik and The German Marshall Fund of the United States, “New Power New Responsibility: Elements of a German Foreign and Security Policy for a Changing World”, Berlin, 2013, pp. 3-4, 15.

⑤ Die Bundesregierung, „Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“, 2016, S. 22, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf>, 访问日期:2023-07-18。

世界中起到领导作用。^①可见，德国逐渐展露出成为“地缘政治”与“全球力量”角色的意愿，积极塑造全球力量和印太地区参与者的大国形象，而南海是德国对外塑造这一角色的重要舞台。

三、德国南海政策面临的挑战

在多重因素的驱动下，德国南海政策呈现系列新态势，其介入南海事务的程度逐步加深，且这一趋势可能会持续下去。然而，德国介入南海问题的进程也不会过于顺利，内外部环境的变化会导致驱动因素出现波动变化，甚至可能转化为德国进一步介入南海问题的制约因素。总的来看，德国南海政策的挑战来自政治精英立场分歧、军事能力和社会民意限制、价值观外交路线和对华经贸关系制约等方面。

（一）政治精英的立场分歧

目前德国政府内部尚未形成南海政策的统一立场。在默克尔政府时期，德国政策制定者和行政官员之间关于南海政策的分歧就已存在。朔尔茨领导的“红绿灯联盟”(Traffic-Light Coalition)上台后被寄予厚望，三个政党也承诺为德国创造一个新的开始，并签署了题为“勇于进步”(Mehr Fortschritt wagen)的《联合执政协议》。但从近两年的执政表现看，三个执政党之间的分歧依然严重，不少改革举措被淡化甚至完全搁置。^②在对华政策方面，联邦政府内部存在以朔尔茨为代表的经济外交路线，和以贝尔伯克为代表的价值观外交路线之间的博弈。德国社民党外交政策发言人尼尔斯·施密德(Nils Schmid)在采访中承认，政府在对华政策上存在跨部门争论。^③目前在朔尔茨政府已出台的战略文件中尚未专门论及南海问题，但通过梳理其执政以来德国“红绿灯联盟”中高级别官员对华立场和对南海问题的相关表态，可以窥探出德国政府内部在该问题上的立场和分歧。

一是绿党方面。德国绿党是具有浓厚和平主义传统的政党，其政治主张包括生态优先、非暴力和反核等。但不少政治观察家发现，绿党已经从鸽派变为超级鹰

^① Olaf Scholz, "The Global Zeitenwende. How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era", December 6, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/germany/olaf-scholz-global-zeitenwende-howavoid-new-cold-war>, 访问日期:2023-07-18。

^② Albert Scharenberg, "New Problems for Germany's New Government", August 12, 2022, <https://www.rosalux.de/en/news/id/49654/new-problems-for-germanys-new-government>, 访问日期:2023-07-18。

^③ Noh Ji-won, "Blueprint for 'De-Risking' Came from Scholz's 'Smart Diversification,' Says German Lawmaker", July 20, 2023, https://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/1101042.html, 访问日期:2023-08-08。

派,受俄乌冲突影响,该党与其主张的和平主义传统越来越远。^①在对华政策和南海议题上,来自绿党的现任外交部部长贝尔伯克支持对华强硬,同样来自绿党的现任德国经济部部长罗伯特·哈贝克(Robert Habeck)也持对华强硬立场。朔尔茨政府已出台的多份涉华政府文件就是由贝尔伯克和哈贝克负责的。尽管贝尔伯克和哈贝克已卸任绿党联合主席,但在绿党内部,二人在该党对待武器交付等问题上的态度仍发挥决定性作用。此外,贝尔伯克频繁就南海问题发表声明,主张在该问题上对华采取强硬立场,其制定的外交政策路线给德国总理施加了不少压力。

二是自民党方面。与绿党类似,德国自民党近年来对华态度较为强硬。早在上一届选举中,自民党议会党团就专门针对中国议题进行讨论,声称孔子学院与德国大学合作存在风险。^②2023年1月,自民党高级代表团窜访台湾,挑战中国核心利益关切;2023年2月,德国联邦议院自民党议会党团在对华立场文件中,呼吁对华采取更加强硬立场。^③目前自民党较少就南海问题表态,但基于其强硬的对华政策主张,其南海问题立场更可能与绿党保持一致。

三是社民党方面。在联合政府中,社民党内部对绿党成员贝尔伯克所描绘的外交路线的不满与日俱增,社民党总理朔尔茨主张对华采取更加谨慎态度。而考虑到执政联盟内部团结,特别是基民盟/基社盟可能会抓住执政联盟中的裂痕进行攻击,社民党对待绿党的态度较为谨慎。^④但这并不意味着社民党内部在南海问题上立场一致。现任德国国防部部长皮斯托留斯是社民党党员,但其对华态度和南海问题立场就与朔尔茨有所不同。从近期的公开表态来看,朔尔茨虽然发表了不少反对中国南海行动的政治宣言,但在政策实践上的表现仍谨慎克制。作为社民党中更为鹰派的一方,与包括朔尔茨在内的其它社民党党员专注于与中国保持建设性的经济关系不同,皮斯托留斯在南海问题上的立场与外长贝尔伯克更为接

^① Hans von der Burchard, "From Doves to über-hawks: Ukraine War Recasts Germany's Greens", April 22, 2022, <https://www.politico.eu/article/ukraine-war-recasts-germany-green-party-russia/>, 访问日期:2023-08-08; "Germany's Greens have Transformed in the Face of Russia's War", August 13, 2023, <https://www.spiegel.de/international/germany/from-peaceniks-to-hawks-germany-s-greens-have-transformed-in-the-face-of-russia-s-war-a-19bd95f6-fcbc-497d-8ad9-1a767be205f1>, 访问日期:2023-08-15。

^② „China-Politik verankern: Die unterschätzte Rolle des Bundestags bei der Gestaltung deutsch-chinesischer Beziehungen“, Dezember 8, 2022, <https://merics.org/en/report/china-politik-verankern-die-unterschatzte-rolle-des-bundestags-bei-der-gestaltung-deutsch>, 访问日期:2023-08-08。

^③ Dana Heide, "FDP will China-Stresstests für Deutschland", February 7, 2023, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/geopolitik-fdp-will-china-stresstests-fuer-deutschland/28968534.html>, 访问日期:2023-08-08。

^④ Markus Feldenkirchen, "Germany's Greens Have Transformed in the Face of Russia's War", August 13, 2023, <https://www.spiegel.de/international/germany/from-peaceniks-to-hawks-germany-s-greens-have-transformed-in-the-face-of-russia-s-war-a-19bd95f6-fcbc-497d-8ad9-1a767be205f1>, 访问日期:2023-08-15。

近，即主张在南海问题上走较为强硬的对华路线。^①

以上可见，“红绿灯联盟”在南海政策上暂难统一立场，未来其外交和安全政策的协调也存在困难。由于德国仍未设立国家安全委员会，缺少专门机构协调多党联盟政府和不同利益集团之间关于安全政策的分歧。从逻辑上看，德国计划设立的国家安全委员会将隶属于总理府，由朔尔茨领导的社民党控制，但领导外交部的绿党拒绝将决策权交给总理府。^② 2023年3月12日，德国政府宣布设立国家安全委员会的计划再度失败，总理朔尔茨和外交部部长贝尔伯克仍无法就新机构设址、由谁管辖以及如何配备人员等问题达成一致。如果未来该问题仍得不到解决，德国的战略政策规划和决策将继续落后。^③

（二）军事能力和社会民意的限制

德国军事装备和资源层面存在的问题，可能会限制其介入南海问题的力度。时任国防部长克兰普-卡伦鲍尔在2019年的演讲中提及向印太地区派遣护卫舰的计划，随即遭到反对派的批评和嘲笑，后者对德国护卫舰是否能发挥作用持质疑态度。^④ 长期以来，德国武装部队因装备落后和资源不足而饱受诟病，而提上日程的装备和人力资源升级仍需要花费较长时间。2019年，德国联邦议院武装部队的评估报告指出，德国武装部队装备状况糟糕且准备不足，6艘海军潜艇均未做好战斗准备，海军老旧舰艇需经常开展维护作业，15艘护卫舰中仅有9艘可投入使用。^⑤ 德国国防部数据显示，德国海军军官和士兵、海军陆战队队员和飞行员共计16300人，军舰和辅助舰艇62艘，飞机51架。^⑥ 现任国防部长皮斯托留斯试图重振国防生产，但面临较多官僚程序障碍，如欧盟范围内招标程序的指令、合同的授予和接

^① Katherine Schauer, “Germany’s ‘Zeitenwende’ Was Spinning, Boris Pistorius Is Trying to Set It Straight”, July 31, 2023, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/germanys-zeitenwende-was-spinning-boris-pistorius-is-trying-to-set-it-straight/>, 访问日期:2023-08-08。

^② Liana Fix, “A More Strategic German Foreign Policy?”, July 27, 2023, <https://www.cfr.org/in-brief/more-strategic-german-foreign-policy/>, 访问日期:2023-07-28。

^③ Judy Dempsey, “Judy Asks: Is Germany Getting Serious About Security and Defense?”, June 22, 2023, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/90020>, 访问日期:2023-08-12。

^④ Anna Sauerbrey, „Deutschland und China: Eine deutsche Fregatte auf dem Weg ins Südchinesische Meer“, August 2, 2021, <https://www.tagesspiegel.de/politik/eine-deutsche-fregatte-auf-dem-weg-ins-sudchinesische-meer-8000632.html>, 访问日期:2023-07-20。

^⑤ Federal Ministry of Defence, “The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces”, <https://www.bundeswehr.de/en/about-bundeswehr/identity-of-the-bundeswehr/leadership-development-and-civic-education/parliamentary-commissioner>, 访问日期:2023-08-15; Talal Hussein, “German Military Still Facing Resources Shortage, New Report Finds”, January 30, 2019, <https://www.army-technology.com/news/german-military-report-2019/>, 访问日期:2023-08-08。

^⑥ “The German Navy”, Bundeswehr 2023, <https://www.bundeswehr.de/en/organization/navy/>, 访问日期:2023-08-09。

受以及生产材料的最终批准,都将阻碍计划的顺利开展。^①在军事支出上,朔尔茨政府试图通过增加预算来改善海军实力落后的局面。朔尔茨上任后不久即宣布设立1000亿欧元的特别基金用于武装部队建设,承诺未来德国国防开支将超过国内生产总值的2%。但是其推进进程仍然较慢。2023年3月,德国联邦议院国防事务专员伊娃·霍格尔(Eva Hoegl)在相关报告中称,德国军事投资进展缓慢,朔尔茨承诺的1000亿欧元没有一分钱分到德国士兵手中。霍格尔在其负责的联邦国防军年度状况报告中指出,如果按照目前的缓慢速度推进,德国武装部队的升级可能需要50年才能完成。^②德国官僚化的武器采购程序、分歧严重的联盟政治以及政府与国防工业之间的紧张关系,还将阻碍德国军事能力提升和对南海事务的深度介入。

社会民意对德国介入国际或地区危机的看法,可能会左右德国介入南海问题的深度。德国政治中的克制文化深植民众记忆和外交政策中。尽管俄乌冲突影响了部分民众对战争态度,但民意对使用武力根深蒂固的抵制不会大规模消退。2021年,在关于“德国在外交和安全政策中应该使用哪种手段”的调查中,84%的民众支持使用“外交谈判”,70%的民众支持“发展援助手段”,高达72%的受访者支持德国继续进行军备控制。^③俄乌冲突爆发之初,有67%的德国人支持卷入国际危机事件之中,在冲突爆发几个月后,仍有大多数人支持向乌运送重型武器。^④但随着德国承担的成本逐渐增加,民众对介入地区冲突和国际危机的态度有了转变。德国工商总会(DIHK)和科隆经济研究所(IW)预测,战争对整个经济的影响意味着每位德国人会损失约2000欧元的财富。^⑤德国公众情绪正在发生变化,而

^① Michael Peck, “Germany Is Finally Focusing on Defending NATO, but Its Military ‘Lacks Almost Everything’ It Needs to Do It, a Former German General Says”, May 7, 2023, <https://www.businessinsider.com/germany-lacks-almost-everything-needed-to-rearm-former-general-says-2023-5>, 访问日期:2023-08-09。

^② Thomas Wieder, “Germany’s Bundeswehr ‘Even More Ill-Equipped’ than Before Ukraine War, Says Parliamentary Commissioner”, March 15, 2023, https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/03/15/germany-s-bundeswehr-even-more-ill-equipped-than-before-ukraine-war-says-parliamentary-commissioner_6019501_4.html, 访问日期:2023-07-09。

^③ Markus Steinbrecher/Timo Graf/Heiko Biehl/Christina Irrgang, „Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse und Analysen der Bevölkerungsbefragung 2020“, Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, 2021, S. 42.

^④ The Berlin Pulse, “The Berlin Pulse 2022/23; Rethinking Security for Germany and Europe”, 2022/2023, p. 7, <https://koerber-stiftung.de/projekte/the-berlin-pulse/2022-23/>, 访问日期:2023-07-18。

^⑤ Oliver Towfigh Nia, “1 Year on: How Ukraine War Has Changed Germany”, February 23, 2023, <https://www.aa.com.tr/en/europe/1-year-on-how-ukraine-war-has-changed-germany/2828955>, 访问日期:2023-08-09。

且可能正处于一个转折点，民众的战争疲倦感已经加重，他们不仅担心德国卷入冲突的风险有所增加，而且冲突的反噬效应也促使他们重拾历史记忆，思考支持冲突持续的意义。^① 德国科尔伯基金会 2022 年 8 月的民调结果表明，52% 的受访者希望看到德国在国际上加强克制；41% 的受访者支持德国更多地参与国际危机，但最好是采用外交手段（65%），而不是军事手段（14%）或金融手段（13%）。改变德国社会长期以来形成的克制文化并非易事，这也将较大程度上影响德国参与南海问题的深度和广度。

同时，应对中国对所谓“航行自由”和国际秩序的“破坏”，是德国参与南海议题的重要原因之一。而事实上，直到目前仍没有中国阻碍南海商业和航行自由的事件发生，所有已上演的南海对峙或摩擦冲突事件，多是由地区国家间的渔业冲突或岛礁争端诱发的，或者与美国等域外国家在南海的军事演习有关。德国学者指出，德国在南海的相关行动难免会给外界留下与美国和其他国家一样的印象，即德国是在“利用南海的航行自由作为打击中国的法律大棒”。^② 此外，远赴南海海域开展所谓“航行自由行动”计划，是否符合德国《基本法》尚存争议。基于军事能力和社会民意的限制，若德国政府试图更深入地介入南海事务，在经过社会辩论去争取共识时，也将缺乏民意支撑。

（三）德国价值观外交路线和对华经贸关系的制约

自二战后复苏以来，德国长期奉行“以商促变”（Wandel durch Handel）的外交政策主张，试图通过经济关系促进政治变革，将“威权国家”塑造成西式“自由民主国家”。朔尔茨政府将“价值观驱动”（Values-Driven）的外交政策写入《联合执政协议》。外交部部长贝尔伯克把民主和人权作为其外交政策的核心。这种价值观外交将在一定程度上影响德国与位于东南亚的南海周边国家的深层互信，进而波及其在南海问题上与周边国家的互动。德国认为部分东南亚国家由独裁政权统治，其它则多是脆弱的民主国家。以德国对越价值观外交为例，德国长期批评越南人权状况，这经常招致越南政府不满。因此，地区国家在推动与德国进行海洋安全合作时，也会考虑该合作是否会成为干涉其内政的条件。

中国是德国最重要的贸易伙伴，德国南海政策走向很大程度上受中德关系发展影响，尤其是经贸关系。2022 年中德经贸关系仍在加强，总双边贸易额高达

^① Luke McGee, “Why Germany Is Struggling to Stomach the Idea of Sending Tanks to Ukraine”, January 21, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/01/21/europe/germany-tanks-ukraine-intl/index.html>, 访问日期:2023-07-15; 郑春荣:《德国新一代政治人物应多些历史感》，环球网，2023-02-17, https://mil.sohu.com/a/641916051_162522, 访问日期:2023-07-16。

^② Stefan Talmon, “Germany Sends Warship to the South China Sea to Protect and Safeguard the Rules-Based International Order”.

2980亿欧元,德国对华进口额为1910亿欧元,对华出口额为1070亿欧元。^① 稳固且规模庞大的经贸关系,使得德国对华政策和南海政策立场始终受商业利益的强烈驱动。在默克尔政府时期,德国国防部部长、外交部部长等鼓励德国强化介入南海议题,默克尔则担心在南海问题上过度高调会损害中德经贸关系。虽然德国最终决定向南海派遣军舰,但行进路线刻意避开了台湾海峡和南海有争议岛礁。现任总理朔尔茨在竞选期间就承诺确保德国外交政策的连续性,其更倾向于前任总理默克尔的谨慎理性。^② 譬如,在中远集团购买汉堡港口码头股份一事上,虽然绿党领导的经济事务和气候保护部以及其他六部委百般阻挠,但在朔尔茨大力支持下,双方最终达成24.99%的股权收购协议。^③ 在德国舆论高呼与中国“脱钩”的背景下,朔尔茨明确表示德国是“去风险化”而不是与中国“脱钩”,并公开撰文驳斥与中国“脱钩”的想法。^④ 即便是对华“鹰派”外交部部长贝尔伯克,在德国联邦议院的辩论中也明确强调,德国对华追求的是“去风险化而不是脱钩”,德国“离不开中国市场”。^⑤ 德国“中国战略”文件也释放出信号,指出中国是德国重要的经济和贸易伙伴,德国不愿同中国“脱钩”,希望继续加强双边经贸合作。因而未来经贸仍是德国对华政策的最重要议题,德国难以放弃对华经济利益来放手追求其地缘政治目标。

四、结 语

近年来,在安全政策转型、行政人员倡议和外部威胁认知等因素共同作用下,德国正谋求积极有为的南海政策。就国内层面而言,德国领导人和行政人员围绕对华政策仍存分歧。鹰派官员尽管力主对华强硬,但不一定能代表联合政府的立场。例如,2023年德国颁布的《国家安全战略》,既称中国为“系统性竞争对手”,又将中国视为“离不开的伙伴”,这体现了德国对华政策路线中对朔尔茨和解立场与

① Bernhard Bartsch/Claudia Wessling, “Germany’s New China Strategy: Ambitious Language, Ambiguous Course”, July 27, 2023, <https://merics.org/en/germanys-new-china-strategy-ambitious-language-ambiguous-course>, 访问日期:2023-07-28。

② 同上。

③ Thorsten Benner, “Scholz’s Asia Month: Preparing Germany for a Non-Western-Centric World”, November 10, 2022, <https://gppi.net/2022/11/10/scholzs-asia-month-preparing-germany-for-a-non-western-centric-world>, 访问日期:2023-07-29。

④ Loveday Morris/Emily Rauhala/John Hudson, “German Leader Scholz Visits China’s Xi Amid Misgiving from His Allies”, November 4, 2022, <https://www.washingtonpost.com/world/2022/11/03/olaf-scholz-china-trip-germany/>, 访问日期:2023-07-29。

⑤ Federal Foreign Office, “Speech by Foreign Minister Annalena Baerbock during the Bundestag Debate on the Strategy on China”, September 28, 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2618978>, 访问日期:2023-11-29。

贝尔伯克强硬态度之间的妥协。^① 基于朔尔茨的对华政策路线和其掌握的最终决定权,以及军事能力和社会民意的制约,德国较难出台强硬且明显针对中国的南海政策。就地区层面而言,欧盟称中国为“系统性竞争对手”,北约则声称中国“对基于规则的国际秩序提出了系统性挑战”。尽管中国声明拥有南海主权,但德国、法国和英国都公开质疑中国的南海主张和行动,并在中国拥有主权的海域附近航行,表明了其在南海势力存在的意图。尤其是德国国防部计划在 2024 年向印太地区派遣一艘护卫舰和一艘补给舰,并与盟友和伙伴举行联合演习以应对地区紧张局势。德国此类外交政策和外交语言将对东南亚各国政府产生吸引力,^②会被相关国家视为进一步强化南海非法行动的外部支持力量来源。就国际层面而言,德国越发强调参与印太事务,强调在该地区的参与在一定程度上是为了加深与该地区伙伴的关系,通过在南海开展巡航等行动,彰显在该地区投射军事力量和维护地区利益的意愿和能力。总而言之,德国不是东南亚地缘政治的主要参与者,其参与南海事务的象征性意味远大于实际效用,且较难在该地区安全事务中发挥主要作用。然而,这并不意味着德国南海政策不会影响南海局势发展,在鹰派外交部和国防部的推动下,德国可能加大对南海事务的关注度和参与程度,我国不应忽略德国的南海动向及其产生的外溢效应。

作为应对,首先,中国应在战术上重视德国涉南海相关政策行动,客观评估其前景。南海问题因为域外国家的深度介入而日益复杂,但德国与美日等国在介入程度和实质影响方面有所不同。德国在涉南海议题上与中国进行强硬对抗的可能性较小,其更可能在政治和外交等层面做出反应,或定期派遣军舰赴地区航行展示势力存在。中国应密切关注德方在南海的动向,及时展示中方的关切和立场,在积极应对的同时保持战略克制,避免南海问题对中德关系造成重大负面影响。其次,中国应持续推进中德经贸关系深入发展。南海问题并非德国战略关切重心,中德经贸关系将在较大程度上左右德国南海政策。截至 2022 年,中国连续七年占据德国最大贸易伙伴位置。根据科隆德国经济研究所的数据,2022 年,德国对华直接投资达到 115 亿欧元的历史最高水平,同年德国对华直接投资总存量初步估计达到 1140 亿欧元。虽然鹰派官员炒作对华“脱钩”,但德国汽车制造商、化工巨头巴斯夫和工业领头羊西门子等均已明确表态,将捍卫和扩大在华业务。有欧洲高级

^① Ben Schreer, “Germany’s First-Ever National Security Strategy”, June 20, 2023, <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2023/06/germanys-first-ever-national-security-strategy/>, 访问日期:2023-11-30。

^② David Hutt, “What Will Germany’s Regime Change Mean for SE Asia?”, May 15, 2021, <https://www.dw.com/en/what-does-the-end-of-the-merkel-era-mean-for-southeast-asia/a-59189788>, 访问日期:2023-07-15。

官员表示,德国大型工业在中国问题上正在“与政府脱钩”。^① 譬如,德国化工巨头巴斯夫收入的15%来自中国市场,鉴于中国市场的重要性,巴斯夫在2023年宣布将向中国市场投资100亿欧元。公司首席财务官表示,由于公司的财务实力以及在中国销售和盈利强劲增长的良好记录,巴斯夫获得了极具吸引力的贷款融资条件。^② 未来,中德经贸关系仍将持续影响德国在南海问题上的具体立场和行动。最后,中国应强化在气候变化、生态多样性、海洋污染治理等议题上与德国政府合作的力度,削减南海议题在两国关系中的重要性。2023年6月,中德两国总理同意启动气候与转型对话,以加快向气候友好型经济转型,并签署《关于建立气候变化和绿色转型对话合作机制的谅解备忘录》。这是在当前中德政治关系面临挑战的背景下,两国新开辟的重要合作渠道。外界积极评价中德关系这一进展,非政府组织德国观察称该协议是“德国气候外交的巨大成功”。^③ 在德国对华“降依赖”“去风险”的背景下,积极推动中德气候等领域合作,在促进两国关系改善和发展等方面能起到一定的积极效果。

总体而言,德国南海政策调整已经启动,其以此谋求在南海和印太地区扮演重要角色的尝试也会延续下去,但在此过程中,不能完全排除德国军事能力、社会民意和中德关系变化等所产生的回拉效应。有鉴于此,对于德国南海政策调整的影响因素以及发展走向,外界应当积极关注,并观察其后续调整部分和实施进程,及早制定对策以维护我国南海利益。

责任编辑:郑春荣

^① Laura Pitel/Yuan Yang, “Olaf Scholz to Tread Fine Line in Meeting with Chinese Government”, June 18, 2023, <https://www.ft.com/content/d545422d-506a-444f-8309-6bfc9402ea54>, 访问日期:2023-07-30。

^② Jens Fey, “BASF Signs CNY 40 Billion Syndicated Bank Term Loan Facility with Maturity of 15 Years for Its Verbund Site in Zhanjiang, China”, November 23, 2023, <https://www.basf.com/global/en/media/news-releases/2023/11/p-23-366.html/>, 访问日期:2023-11-30。

^③ Benjamin Wehrmann/Julian Wettengel, “China and Germany Agree ‘Climate and Transformation Dialogue’ in Difficult Political Landscape”, June 21, 2023, <https://www.cleanenergywire.org/news/china-and-germany-agree-climate-and-transformation-dialogue-difficult-political-landscape>, 访问日期:2023-07-30。