

# 德国中亚外交政策的分议题策略： 供需匹配、议价能力与实践差异<sup>\*</sup>

李 丹 李芳玲

**摘 要：**近年来，德国对中亚地区的外交出现了从传统双边合作向议题导向型多边合作转变的趋势，主要体现为通过区分不同议题、动员多维主体、选择适配手段，在中亚地区开展差异化的外交实践。在供需匹配度高、议价能力强的绿色议题上，德国主要采取规范引领型策略；在供需匹配度高、议价能力弱的能源议题上实施互补合作型策略；在供需匹配度低、议价能力强的经济议题上推行项目驱动型策略；而在供需匹配度低、议价能力弱的安全议题上则开展风险管控型策略。以“供需匹配程度”和“议价能力强度”二维矩阵对德国的中亚外交政策进行分议题类型学梳理，有助于跳出对传统外交动机与行为的简单化、程式化分析框架，为全面透彻理解德国中亚外交的具体特点、实践模式、发展趋势提供新的解释工具，也可为他国实施分议题外交策略提供借鉴和参考。

**关 键 词：**德国外交； 中亚国家； 供需匹配； 议价能力； 分议题策略

**作者简介：**厦门大学 公共事务学院 教授 厦门 361005

厦门大学 公共事务学院 博士研究生 厦门 361005

**中图分类号：**D814； D851.6

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005—4871(2026)02—0051—18

<sup>\*</sup> 感谢《德国研究》匿名评审专家的启发性修改意见。

## 引言

近年来,德国开启从“文明力量”向基于现实政治的“建构性力量”的外交战略转型进程,<sup>①</sup>致力于成为“时代转折”(Zeitenwende)背景下全球问题解决方案的倡导者。<sup>②</sup>中亚地区凭借得天独厚的资源优势及错综复杂的地缘环境,日益成为大国竞相与中亚五国建立“C5+1”机制的博弈舞台。目前,德国的中亚外交正处于合作的关键时刻,<sup>③</sup>展现出向议题导向合作模式转变的趋势,即德国不再仅依赖双边互动,而是聚焦特定议题,主动寻求与中亚国家建立合作关系,并依托多边机制平台,根据供需匹配度和议价能力开展差异化外交实践。

2023年9月,首届德国—中亚峰会在柏林举行,标志着双方机制性交流平台的建立,自此中亚成为德国首个建立区域伙伴关系的地区。<sup>④</sup>2024年9月,第二届德国—中亚峰会的召开标志着平台趋于制度化,双方在多个议题拓展了合作深度。<sup>⑤</sup>通过两次峰会,德国和中亚以议题为切口开展对话,就安全、经济、环境、能源等多个议题采取不同的合作方式,共同应对区域性和全球性挑战。那么,在具体议题领域,德国分别采取了怎样的差异化外交行为?不同的外交方式又产生了怎样的影响?这是本文要回答的核心问题。为此,本文以德国在中亚地区分议题差异化实践为切入口,引入“供需匹配”和“议价能力”两个自变量,系统分析德国在绿色、能源、经济与安全四大关键议题中,如何形成规范引领型策略、互补合作型策略、项目驱动型策略、风险管控型策略等四类差异化实践路径,以期对理解德国中亚外交提供新的理论视角和解释框架。

### 一、德国中亚外交的演变及议题化转向

#### (一) 德国与中亚外交关系的演变历程

德国在中亚地区外交活跃、参与广泛,是推动欧盟与中亚关系进一步强化的“主导

---

① 郑春荣:《从“文明力量”到“建构性力量”:德国外交战略转型及影响》,载《当代世界》,2024年第6期,第34-39页,这里第34页。

② Olaf Scholz, “The Global Zeitenwende: How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era”, *Foreign Affairs*, Vol. 102, No. 1, 2023, pp. 22-38, here p. 22.

③ Mehmet Fatih Oztarsu, “Germany’s Reliable Partnership Challenge in Central Asia”, *The Central Asia-Caucasus Analyst*, 2024-10-03, <https://cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13819-germanys-reliable-partnership-challenge-in-central-asia.html>, 访问日期:2025-11-23。

④ “Scholz Seeks Allies in Central Asia as First Chancellor to Visit Region in Decades”, *Euractiv*, 2024-09-14, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/scholz-seeks-allies-in-central-asia-as-first-chancellor-to-visit-region-in-decades/>, 访问日期:2025-05-14。

⑤ “Kazakhstan Hosts Summit of Central Asian Countries and Germany”, *The Times of Central Asia*, 2024-09-17, <https://timesca.com/kazakhstan-hosts-summit-of-central-asian-countries-and-germany/>, 访问日期:2025-09-20。

力量”(main locomotive)。<sup>①</sup>“中亚”这一概念最早由德国学者亚历山大·冯·洪堡(Alexander von Humboldt)提出。<sup>②</sup>德国是最早在中亚五国均设立外交使馆的欧盟成员国,<sup>③</sup>德语也是中亚地区常用的外语之一。德国与中亚的外交关系既与历史深度联结,又与现实高度捆绑。就历史而言,早在20世纪30年代伏尔加河流域大规模开发时期,就有大量德意志人迁入俄国,随后流散至中亚各地区。据统计,在哈萨克斯坦的德裔人数约为18万人,德国外交部将其视为“两国之间的特殊桥梁”。<sup>④</sup>就现实而言,中亚是德国地缘政治战略和安全考量中的重要地理空间,更是能源多样化的关键来源地。尤其是在俄乌冲突胶着、民粹主义抬头及欧洲政治极化的当下,中亚对德国乃至整个欧盟而言,均具有重要综合价值。德国统一后与中亚地区互动历程可大致可分为如下三个阶段。

### 1. 支持中亚政治、经济转型阶段(1991—2000年)

1990年两德统一后,德国主动抓住合作机遇开启与中亚外交的新篇章。德国是最早承认中亚国家独立并与其建立外交和经济联系的西方国家之一。1995年,时任德国外交部部长克劳斯·金克尔(Klaus Kinkel)在慕尼黑欧洲安全政策会议上指出,德国当前必须建设性地发展与俄罗斯和苏联后继国家的关系。<sup>⑤</sup>因此,在这一时期,德国积极推动与中亚各国建立正式的外交关系,并持续加大投资,助力中亚经济结构升级、促进传统工业体系向现代化转型,以此凸显其在中亚的战略地位,推动自身影响力发展。<sup>⑥</sup>尽管德俄双方互信不足、关系时有起伏,但在中亚发展事务中两国总体上保持相对平稳的关系,这为德国开展中亚外交提供了稳定的外部环境。一方面,德国为中亚各国提供了政治体制改革、民间社会发展和司法独立等领域的资金援助;另一方面,德国协助中亚国家推进市场经济改革,派遣专家进行技术帮扶,支持基础设施建设、能源开发和环境保护等领域的工作。<sup>⑦</sup>

<sup>①</sup> Bakhytgul B. Kassenova et al., “European Context of Regional German Policy in Central Asia”, *Journal of Comparative Politics*, Vol. 13, No. 2, 2020, pp. 43–64, here p. 53.

<sup>②</sup> 许涛:《“中亚”变迁背后的大国角力影响》,载《世界知识》,2013年第22期,第44–45页,这里第44页。

<sup>③</sup> 德国于1992年5月在塔什干设立大使馆,1992年9月在比什凯克设立大使馆,1992年12月在阿拉木图设立大使馆,1993年6月在杜尚别设立大使馆,1993年11月在阿什哈巴德设立大使馆。

<sup>④</sup> Katrin Böttger/Laura Worsch, “EU Members and Central Asia: Narratives of Cooperation”, in Sebastian Mayer/Jakob Lempp (eds.), *The EU as an Actor in Central Asia: External Impacts, Regional Responses*, London: Palgrave Macmillan, 2024, pp. 101–127, here p. 103.

<sup>⑤</sup> 杨恕、后俊:《德国的中亚政策》,载《德国研究》,2012年第1期,第42–51页,这里第48页。

<sup>⑥</sup> Khosro Karkhiran Khozani et al., “Germany’s Role in Central Asia’s Water Crisis Management”, *Journal of Central Eurasia Studies, Faculty of Law and Political Science*, Vol. 13, No. 2, Autumn & Winter 2020–21, pp. 569–593, here p. 570.

<sup>⑦</sup> Eldaniz Guesseinov, “Germany-Central Asia Summit: Advantages and Disadvantages of Cooperation with Germany”, 2023–10–06, <https://cabar.asia/en/germany-central-asia-summit-advantages-and-disadvantages-of-cooperation-with-germany>, 访问日期:2025–08–28.

## 2. 强化能源、安全外交合作阶段(2001—2013年)

21世纪以来,德国与中亚国家重点围绕能源和安全合作展开外交,双边关系不断迈向成熟,并实现了质的飞跃。值得注意的是,中亚国家多元平衡外交政策为域外国家多维度介入中亚事务提供了机遇窗口期。<sup>①</sup>在能源方面,德国长期支持中亚能源设施建设,投资了哈萨克斯坦能源现代化项目、跨里海天然气管道等多个大型重点项目,促进了其能源系统的现代化,并积累了与其合作的实践经验。在安全方面,打击恐怖主义、贩毒和有组织犯罪在德国对中亚外交中占据优先地位。<sup>②</sup>尤其自“9·11”事件后,德国与中亚在情报共享、反恐培训及打击跨国恐怖主义等领域加强合作,协助中亚各国强化边境安全系统的建设。2001年发布的《德国联邦经济合作与发展部中亚构想》(BMZ-Zentralasienkonzept)明确指出,德国对中亚的特别关注源于危机预防的目标,在“努力为危机预防作出贡献”的过程中,德国联邦经济合作与发展部(BMZ)计划大幅提高其之前非常有限的参与度。<sup>③</sup>2007年,德国在担任欧盟理事会轮值主席国期间,启动了第一个《欧盟与中亚:新伙伴关系战略》(The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership)。<sup>④</sup>这标志着中亚在欧盟对外政策中由“边缘地带”被正式纳入战略视野,也为未来德国—中亚外交的议题设定、政策对接与制度设计奠定了基础。总体而言,德国在这一阶段展现出高度的战略眼光与务实的合作精神,为双边关系注入了新的动力源泉。

## 3. 构建多边合作框架、向分议题策略转型阶段(2014年至今)

自2014年克里米亚危机及2022年俄乌冲突以来,欧洲政治格局经历结构性重组,俄欧关系持续恶化,德国能源依赖风险集中暴露。同时,中国通过与中亚共建“一带一路”倡议持续深化在基础设施建设、能源经贸等领域的合作,双方合作网络逐步重构。在多重力量交织与地区秩序再平衡的背景下,中亚的战略空间既因多方介入而更开放,也因大国博弈而更复杂。在此压力下,德国难以继续沿用传统的整体战略框架介入中亚事务,必须探索更具韧性、分领域推进且更具可持续性的合作路径。由此,德国对中亚的外交呈现出明显的分议题转向特征,即逐步弱化以单一战略目标统摄整体关系的做法,转而围绕若干重点议题领域,通过多边机制平台差

<sup>①</sup> 马媛:《德国中亚政策的目标和路径选择——基于俄文文献的考察》,载《德国研究》,2018年第3期,第30—45页,这里第39页。

<sup>②</sup> Katharina Hoffmann, “The EU in Central Asia: Successful Good Governance Promotion?”, *Third World Quarterly*, Vol. 31, No. 1, 2010, pp. 87—103, here p. 96.

<sup>③</sup> Jörn Gravingholt, *Crisis Potentials and Crisis Prevention in Central Asia: Entry Points for German Development Cooperation*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH, 2004.

<sup>④</sup> Council of the European Union, “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, No. 10113/07, Brussels, 2007—05—31, [https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10113-2007-INIT/en/pdf?utm\\_source=utm](https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10113-2007-INIT/en/pdf?utm_source=utm), 访问日期:2026—03—24。

异化参与实践：在目标定位上，从抽象的地区战略转向具体议题的操作实践；在组织形式上，通过多边机制与区域合作平台实现议题嵌入，避免政治敏感议题的牵制作用；在制度安排上，围绕重点议题建立常态化对话与专项合作框架，使议题成为德国维系中亚关系、增强影响力的基本外交单元。2023年，德国与中亚关系提升至“战略区域伙伴关系”水平，<sup>①</sup>标志着议题导向型外交合作由分散实践向机制化整合与制度化推进阶段的转型。

## （二）德国对中亚实施分议题策略的特点

一是选题聚焦性。德国并未全面介入中亚事务，而是以能源议题为轴心、绿色议题为支撑、经济与安全议题为延伸，开展差异化外交实践。这种议题选择既回应了德国的战略利益关切，亦有效嵌入中亚国家的发展需求与地缘格局之中。在聚焦关键议题的过程中，德国实现了对外交资源的统筹配置，提升了政策针对性与执行性，展现出较强的议题把握能力与战略协调能力。

二是主体多元化。德国通过与中亚国家、国际组织、跨国企业、精英人群的多方互动，搭建起一个内外联通、纵横延伸的合作网络体系，突破了传统国家间外交的垂直结构，形成了以制度平台互动为枢纽、多元行为体协同运作的合作架构。如在与中亚的能源合作中，德国积极引入德国投资与发展公司（Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH, DEG）、德国斯维文德能源集团（Svevind Energy Group）等企业，并调动西门子董事长博乐仁（Roland Busch）等商业领袖及弗劳恩霍夫系统与创新研究所（Fraunhofer ISI）等智库资源，拓展了双方的合作广度与专业深度。多主体协作提升了德国外交的韧性、适应性和灵活性，使其能够精准回应中亚地区能源转型需求，并为提升自身在全球能源治理中的制度性影响力积累经验。

三是手段适配性。针对中亚在安全、发展、绿色等领域的具体挑战，德国匹配适合的合作手段，精准回应议题，稳步推进其外交目标。在水资源治理领域，德国采取技术援助和制度合作的手段，以此解决中亚国家水基础设施老化、流域跨境管理机制不完善、水资源争端频发等实际问题。一方面，德国引入先进的流域综合管理理念与技术模型，助力锡尔河与阿姆河流域管理项目建设；另一方面，德国参与区域多边水资源对话机制建设，推动上下游国家间基于信任的制度合作。适配性手段不仅促进了合作效果，也增强了德国在中亚水资源治理与区域协调中的应变能力与持续影响力。

---

<sup>①</sup> Federal Foreign Office, “Berlin Declaration by the Ministers of Foreign Affairs of Central Asia and Germany”, 2026-02-11, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/2755728-2755728>, 访问日期: 2026-03-04。

## 二、“供需匹配—议价能力”分析框架

### (一) 分议题策略的内涵

“外交必须有议题,议题是外交的核心概念。”<sup>①</sup>议题(issue-area)作为分析单位,在国际关系理论中已有坚实的理论与实证基础。20世纪70年代以来,新自由制度主义学派强调国家间合作要围绕“具体议题领域”进行。<sup>②</sup>随后,斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen D. Krasner)、奥兰·扬(Oran R. Young)、彼得·哈斯(Peter M. Haas)、维诺德·阿加瓦尔(Vinod K. Aggarwal)等学者在国际制度、环境治理、认知社群与制度整合等层面进一步凸显“议题”作为分析单位的意义,推动了“议题”作为分析单位的理论建构。<sup>③</sup>这些研究虽未直接使用“分议题”一词,但共同确立了“议题”作为外交单元的理论基础。在实践层面,20世纪90年代以来,瑞典的女性平等行动、挪威的和平建设实践、加拿大的反地雷活动等议题导向型外交方式初现端倪,<sup>④</sup>为后续研究国家在不同议题层面的行为策略提供了经验基础。因此,“分议题策略”是用以描述国家行为随议题领域而呈现差异的一种分析性术语。<sup>⑤</sup>基于此,本文将分议题策略界定为国家根据不同议题领域的属性特征与自身能力差异,采取区别化、差异化外交策略的行为取向。广义而言,分议题策略涵盖议题选择、议程设置、资源投入、制度协调与规范建构过程中的策略差异。

关于同一国家为何在不同议题领域呈现差异化外交表现这个问题,现有研究主

---

① 郝江东:《议题外交透视——兼析中国议题外交》,载《改革与开放》,2011年7月刊,第25-26页,这里第25页。

② Robert O. Keohane/Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown and Company, 1977, pp. 23-26.

③ Stephen David Krasner, *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983; Oran R. Young, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Ithaca: Cornell University Press, 1989; Peter M. Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992, pp. 1-35; Vinod K. Aggarwal, *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting*, Ithaca: Cornell University Press, 1998.

④ 参见 Karin Aggestam et al., *Gendering Diplomacy and International Negotiation*, Berlin: Springer, 2017; Dan Smith, “Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together”, *International Peace Research Institute Oslo Report*, No. 1, 2004, pp. 1-77; Richard Price, “Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines”, *International Organization*, Vol. 52, No. 3, 1998, pp. 613-644.

⑤ 参见 Magnus Marsden et al., “Everyday Diplomacy: Introduction to Special Issue”, *The Cambridge Journal of Anthropology*, Vol. 34, No. 2, 2016, pp. 2-22; Jacquie L’Etang, “Public Relations and Diplomacy in a Globalized World: An Issue of Public Communication”, *American Behavioral Scientist*, Vol. 53, No. 4, 2009, pp. 607-626; Gerasimos Tsourapas, “Migration Diplomacy in the Global South: Cooperation, Coercion and Issue Linkage in Gaddafi’s Libya”, *Third World Quarterly*, Vol. 38, No. 10, 2017, pp. 2367-2385; Geoffrey R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, Berlin: Springer Nature, 2022; Ronald Peter Barston, *Modern Diplomacy*, London: Routledge, 2019.

要集中于议题属性和制度环境层面的解释。一方面，不同的议题在自身收益分配结构、合作外部性、行为体偏好上存在显著差异，进而会影响合作态势与政策工具；另一方面，不同的规则框架、决策程序、监督机制等制度因素会影响特定议题中的操作空间。<sup>①</sup>然而，上述解释路径更多地强调议题在既定条件下“可以如何合作”，却较少解释行为体在同样条件下“为何如此行动”以及“如何影响结果”的问题。换言之，议题属性与制度环境规定了合作的可能范围，却并不能自动决定行为体的策略选择与实践效果。因此，在承认结构约束的框架下引入行为体层面的解释变量是十分必要的。

本文认为，分议题策略的形成至少需要引入两类核心变量：一是参与意愿与合作基础，二是影响合作结果的能力。前者回答“为什么要参与、参与到何种程度”，后者回答“能否在互动中塑造议程并影响分配”。本文将参与意愿与合作基础具体化为“供需匹配”，强调德国自身议题动机、利益诉求与中亚国家需求之间的契合程度；将影响结果的能力具体化为“议价能力”，强调德国在议题互动中通过资源动员、议程设置与制度性权力影响规则与利益分配的综合能力。将二者结合有助于弥补既有文献中过度强调结构或单一能力变量的不足，从而为解释德国在不同中亚议题上的差异化策略提供更具体的分析工具。

## （二）“供需匹配—议价能力”框架的构建

供需匹配起源于经济学中的供需法则，主要用以描述市场主体之间需求与供应的匹配程度。在国际关系中，供需匹配常被用来分析外交行为主体在政治、经济等方面供需的交汇点，强调国家间的互动应建立在双方需求和供给的相互契合之上。这种契合既非单纯的利益交换，也非权力主导的强制服从，而是通过外交策略相互调整与妥协，从而推动各方共同利益最大化。<sup>②</sup>因此，外交活动不仅是利益的再分配，更是双方需求的再承认与再满足。在德国对中亚的外交中，供需匹配体现为在特定中亚议题中德国的参与意愿及其与中亚利益诉求的契合程度。这首先需要德国对自身在中亚事务中的利益定位与优先事项开展系统考量，其次需要德国对中亚在发展、安全与规范建构等方面的实际需求进行回应。供需匹配的实质体现在双方地缘经济的互补性、安全治理的协同性，以及价值观念与制度理念的相容性中。供需匹配度较高意味着双方在议题中的利益高度契合；反之，当供需匹配度较低时，双方在外交互动中可能产生分歧，从而影响合作的稳定性与可预期性。

<sup>①</sup> 参见 William C. Potter, “Issue Area and Foreign Policy Analysis”, *International Organization*, Vol. 34, No. 3, 1980, pp. 405–427; Anwer Qayum Sher, “The Concept of Issue-Area in Foreign Policy Analysis”, *Pakistan Horizon*, Vol. 30, No. 1, 1977, pp. 43–53.

<sup>②</sup> 参见 Dean G. Pruitt, *Negotiation Behavior*, New York: Academic Press, 2013; Robert O. Keohane, “The Demand for International Regimes”, *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, pp. 325–355.

议价能力本是国际政治经济学的核心概念,本文借其内涵,将其拓展为行为体在议题中通过配置资源、设置议程与影响利益分配,进而实现目标的综合能力。议价能力的强弱直接关系到行为体在外交实践中是否占据主导权,而主导权的获得与否又深刻影响着具体外交策略的选择。<sup>①</sup> 相比其他衡量外交能力的概念,议价能力具有多维性、相对性和条件性三大特征。多维性指议价能力作为一个综合评价指标,既包括军事实力、经济实力等硬实力,也包括外交影响力、国家形象等软实力。相对性是指行为体的议价能力并非静态或绝对的,而是在与合作对象的策略、意图和实力比较中动态变化形成的相对状态。条件性是指议价能力受到国际法、双边和多边协议框架以及全球和区域安全形势等多种外部条件的制约,不可一概而论。强议价能力代表行为体能有效推动政策目标,甚至改变或重塑既有规则;弱议价能力则可能导致行为体在外交实践中处于劣势,外交影响力亦可能随之削弱。

在理论层面,供需匹配反映的是德国是否具备介入中亚具体议题的内在动因与互动基础,匹配度高低决定了外交关系建立的可行性与合作的纵深空间;议价能力衡量的是德国在中亚外交中议程设置的能力,其强弱直接影响外交政策的实践效果与国家利益的实现程度。前者奠定合作意愿与路径,后者影响议题推进的方向与效果,二者相互作用,共同构成德国推进中亚分议题策略的基本分析框架与逻辑链条。在此意义上,供需匹配与议价能力构成理解分议题策略的两个关键维度。与仅从议题属性或权力结构等单一角度解释外交行为不同,该框架强调议题结构、利益契合与能力配置之间的互动关系,从而为理解德国在中亚不同议题领域中的差异化外交实践提供更具解释力的理论工具。因此,以供需匹配与议价能力为轴心的分析框架,有助于系统揭示德国中亚外交分议题策略的内在逻辑,也可为理解其外交行为的差异性与动态性提供理论支撑与分析工具。

在实践层面,德国并未对中亚地区采取一刀切政策,而是根据供需匹配与议价能力组合进行差异化布局:在供需匹配与议价能力均处于高位的议题上,更可能采取规范引领型策略;在供需匹配度较高而议价能力相对不足的议题上,更可能采用互补合作型策略;在供需匹配不足但议价能力较强的议题上,往往推行项目驱动型策略;而当两者均偏低时,则更可能选择风险管控型策略。下文将选取绿色、能源、

<sup>①</sup> 参见 Peter Kotzian, "Arguing and Bargaining in International Negotiations: On the Application of the Frame-Selection Model and its Implications", *International Political Science Review*, Vol. 28, No. 1, 2007, pp. 79-99; Robert Powell, "Bargaining Theory and International Conflict", *Annual Review of Political Science*, Vol. 5, No. 1, 2002, pp. 1-30; Christer Jönsson, "Bargaining power: Notes on an Elusive Concept", *Cooperation and Conflict*, Vol. 16, No. 4, 1981, pp. 249-257; Kristopher W. Ramsay, "Cheap Talk Diplomacy, Voluntary Negotiations, and Variable Bargaining Power", *International Studies Quarterly*, Vol. 55, No. 4, 2011, pp. 1003-1023; 于宏源、张致博:《国际制度主体议价权互动模式演化——以欧佩克为例》,载《欧洲研究》,2024年第6期,第93-120页。

经济、安全四个关键议题领域,对上述四种策略类型进行实证验证。

表 1 供需匹配—议价能力分析假设框架

		供需匹配	
		高	低
议价能力	强	规范引领型策略	项目驱动型策略
	弱	互补合作型策略	风险管控型策略

来源:作者自制。

### 三、德国中亚外交的分议题策略实践

德国不具备传统地缘大国在中亚的直接影响力优势,无法通过地缘投射或军事介入主导中亚事务,而是选择在低敏感度、高合作可能性的议题中开展差异化合作。其中,绿色议题作为高需求性的合作领域,有助于建立外交信任基础,输出德国的气候治理经验与技术;能源议题提供了利益交换的平台,有助于实现德国能源安全需求与中亚资源出口能力的对接;经济议题则通过贸易投资、产业升级、科技交流等方式构建可持续合作机制,推动德国制度优势的外溢;安全议题虽不居主导地位,但德国可通过非传统安全治理实现风险把控,借助自身影响力拓展外交空间。

#### (一) 绿色议题中的规范引领型策略

绿色议题是在“高供需匹配+强议价能力”的情境下,德国对中亚地区采取规范引领型策略的典型议题。在供需匹配维度,双方绿色发展远景目标高度一致。德国自 21 世纪初即将绿色转型确立为可持续发展的核心,出台了多项气候减排计划方案。其中,《联邦气候行动法案(2024 年修订案)》(Federal Climate Action Act)明确提出到 2030 年实现可再生能源发电占总发电量的 80%,于 2050 年实现温室气体的净负排放。<sup>①</sup> 2023 年,德国出台首份《气候外交战略》(Strategy on Climate Foreign Policy),正式将气候政策明确列为对外政策的优先领域,并倡导构建跨部门的协调行动框架。<sup>②</sup> 中亚各国尽管经济发展程度和资源禀赋不同,但都将低碳转型、绿色发展纳入国家战略规划中,制定了各自的绿色战略。因此,目标趋同性和方向一致性使得德国与中亚各国在绿色议题上的供需高度匹配。

在议价能力方面,德国在绿色议题上的议价能力具备显著优势,具体表现为技术创新、标准输出与规则制定能力。其一,德国有强大的绿色技术总结与推广优势。自

<sup>①</sup> Federal Ministry of Justice and Consumer Protection, “Federal Climate Action Act”, 2024-07, [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_ksg/englisch\\_ksg.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ksg/englisch_ksg.html), 访问日期:2025-10-01。

<sup>②</sup> Federal Foreign Office, “Germany Climate Diplomacy”, 2024-01-19, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/klimaenergie/climate-foreign-policy-2535028>, 访问日期:2025-10-19。

2007年起便制定《德国制造中的绿色技术图谱》(GreenTech-Atlas for Germany),系统整理分析了德国在绿色技术领域的市场规模及技术发展趋势,为向全球推广其绿色产业奠定了基础。<sup>①</sup>其二,德国在推动绿色债券、绿色投资、绿色保险等金融工具发展方面积累了丰富的经验,并通过“彼得斯贝格气候对话”(Petersberg Climate Dialogue)等多边平台引导全球气候融资议程。<sup>②</sup>其三,德国在全球绿色市场规则创设及碳治理中占据重要地位。相比之下,中亚各国在绿色转型过程中受制于传统产业结构路径依赖、财政能力不足及协调机制薄弱等因素,尚未形成具有集体发声效力的议价能力。

德国以规范引领型策略介入中亚地区绿色议题,是以长期性、系统性的规划和目标为基础,从整体战略高度出发,塑造中亚绿色转型的政策框架与治理逻辑。这种深度塑造性、引领性参与不仅顺应德国自身在全球绿色治理中的“规则倡导者”定位,也引领了中亚地区绿色发展的政策框架与治理逻辑。在绿色议题领域,德国规范引领型策略集中体现在以下三个方面。

第一,德国通过资本与技术扶持引领绿色技术规范。德国联邦经济事务与能源部(BMWi)、德国能源署(dena)与中亚开展针对性技术合作,部署可再生能源网络。<sup>③</sup>德国斯维文德能源集团在哈萨克斯坦西部和中部草原地区规划安装总容量为40吉瓦的风能和太阳能发电厂,为20吉瓦的电解槽设备提供动力,目标是每年生产约200万吨绿色氢能。<sup>④</sup>西门子能源公司(Siemens Energy AG)以股权合伙人和技术供应商的身份参与了乌兹别克斯坦容量1300~1600兆瓦的新火力发电厂(TPP)建设和哈吉巴德压气站(Hajabad Compressor Station)的现代化建设,为区域能源过渡提供解决方案和效率优化路径。<sup>⑤</sup>

第二,德国通过能力建设引领中亚绿色治理规范。通过德国国际合作机构(GIZ)等执行机构,德国将绿色议题从单一项目合作提升至制度能力建设层面,其推出的《中亚可持续与气候敏感的土地治理项目》(Programme for Sustainable and Climate Sensitive Land Use for Economic Development in Central Asia)根据各国具体情况实施本地化治理路径。德国在哈萨克斯坦通过咨询服务、课程培训传授经验,推动当地绿

<sup>①</sup> “Strong Growth in Green Technologies”, *Deutschland.de*, 2012-12-21, <https://www.deutschland.de/en/topic/business/brands-markets/strong-growth-in-green-technologies>, 访问日期:2025-10-24。

<sup>②</sup> Rachael Drake, “Petersberg Climate Dialogue: Setting the Stage for 2025”, 2025-03-19, <https://www.e3g.org/news/petersberg-climate-dialogue-setting-the-stage-for-2025/>, 访问日期:2025-10-28。

<sup>③</sup> 张晓慧:《德国与中亚国家的可再生能源合作:基于动力、目标和路径的分析》,载《新疆社会科学》,2021年第5期,第89-99页,这里第99页。

<sup>④</sup> “Hyrcasia One: Value Engineering Studies Completed”, Sveind Energy, 2025-08-27, <https://sveind.energy/2025/08/27/sveind-energy-group-completed-value-engineering-studies-for-its-hyrcasia-one-project-in-kazakhstan/>, 访问日期:2026-04-24。

<sup>⑤</sup> Ministry of Energy of the Republic of Uzbekistan, “Uzbekistan’s Ministry of Energy Signs MoU with Siemens Energy”, 2021-04-16, <https://minenergy.uz/en/news/view/1216>, 访问日期:2025-10-28。

色经济转型；在吉尔吉斯斯坦协助开展林业部门改革试点，建立新森林生态系统综合管理项目；在塔吉克斯坦开发、更新综合森林管理培训模块，并与国家和地方层面伙伴开展测试；在土库曼斯坦协助制定环境保护和土地资源开发规范性文件；在乌兹别克斯坦协助建立防止土地退化的沙棘种植园示范区。<sup>①</sup>此外，德国还制定了中亚跨境水资源管理项目、节水灌溉系统、气候监测平台等一系列项目，系统提升了区域绿色发展与环境治理规范。

第三，德国通过多边合作与议程设置塑造中亚绿色理念。2020年，德国外交部启动“绿色中亚”(Green Central Asia, GCA)倡议，旨在加强中亚五国在气候变化、水资源管理和绿色经济领域的区域政策协调。<sup>②</sup>在区域层面，GCA与欧盟—中亚环境与水合作平台、拯救咸海国际基金等部际平台开展合作，将德国的绿色理念注入区域多边对话议程。在国家层面，GCA与中亚各国外交部、气候部、环境部、水利部、农业部和能源部建立合作渠道，同时又与相关民间社会组织和关注环境、气候问题的记者以及学术界开展合作。<sup>③</sup>这种议程设置使德国的绿色规范与气候合作理念在中亚落地生根。

## (二) 能源议题中的互补合作型策略

能源议题是在“高供需匹配+弱议价能力”的情境下，德国对中亚地区采取互补合作型策略的典型议题。在供需匹配维度，双方在能源供需互补与能源转型交汇方面表现尤为突出。中亚是“能源供应方”，地区原油剩余探明储量约41亿吨，占全球总量的1.8%；天然气剩余探明储量约17万亿立方米，占全球总量近9%。<sup>④</sup>而德国作为“能源需求方”和“技术提供方”，与中亚的能源资源禀赋和能源转型需求天然匹配。在能源转型指数(Energy Transition Index, ETI)排名中，德国位居第11名，而中亚最靠前的塔吉克斯坦仅位列第71名。<sup>⑤</sup>同时，德国在俄乌冲突下急于寻求摆脱对俄罗斯能源的依赖，拓展替代性来源与国际合作渠道，中亚也希望通过技术合作和外资引入实现绿色能源转型，双方能源合作的供需契合度由此凸显。

在议价能力维度，中亚国家依托资源禀赋与政策自主性，在谈判中具备一定议价

<sup>①</sup> GIZ, “Sustainable and Climate Sensitive Land Use for Economic Development in Central Asia”, 2017, <https://www.giz.de/en/worldwide/14210.html>, 访问日期:2025-10-30。

<sup>②</sup> “Germany Launches ‘Green Central Asia’ Initiative”, *Euractiv*, 2020-01-28, <https://www.euractiv.com/section/defence/news/germany-launches-green-central-asia-initiative/>, 访问日期:2025-10-30。

<sup>③</sup> GIZ, “Green Central Asia II”, 2024-06, <https://www.giz.de/de/downloads/giz2024-en-Green-Central-Asia-II.pdf>, 访问日期:2025-10-28。

<sup>④</sup> “Statistical Review of World Energy 2024”, British Petroleum, 2025, <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics.html>, 访问日期:2025-11-02。

<sup>⑤</sup> “Fostering Effective Energy Transition 2024”, World Economic Forum, 2024-06-19, <https://www.weforum.org/publications/fostering-effective-energy-transition-2024/in-full/2-overall-results/#2-1-transition-scores>, 访问日期:2025-11-15。

优势。一方面,中亚是全球可再生能源网络中的关键支点,哈萨克斯坦的风能、乌兹别克斯坦的太阳能、吉尔吉斯斯坦的氢能、塔吉克斯坦的水电以及土库曼斯坦的太阳能都极具开发潜力。<sup>①</sup> 中亚各国正逐步演变为“能源通道国”与“能源议程设置国”。另一方面,相较于中亚在能源政策制定权上的高度自主性与灵活性,德国因受欧盟架构的约束与内部协调限制,在谈判中灵活性相对不足。此外,中亚对能源市场外资和技术引入持开放立场,因而能在竞争中抬高自身谈判筹码,增强议价能力。反观德国,其必须在技术输出、能源安全与规范倡议三者间寻求平衡,因此在议价过程中呈现出相对被动的态势。

德国在中亚能源议题中的互补合作型策略是指基于共享利益,通过资源禀赋与技术、资金、能力的优势互补而构建的多边合作模式。德国以多样化且非依赖性的互补合作渠道为核心支柱,既回应了自身的能源安全需求,也契合了中亚的能源转型诉求,进而在一定程度上突破了能源不对称所带来的议价劣势,达成合作主导权的相对均衡。

其一,德国通过技术转移与资金援助策略实现资源互补。德国是中亚能源市场的关键合作伙伴。<sup>②</sup> 2024年,GIZ提出《中亚可再生能源项目》(Renewable Energy in Central Asia),以多项绿色技术转移与资金援助为杠杆,助力中亚构建生态友好与高韧性的能源发展路径。<sup>③</sup> 此举有效填补了中亚能源发展中的技术瓶颈与资金缺口,进而实现从“资源依赖型参与”向“能力驱动型引导”的转变,使德国在整体议价劣势中赢得了局部主动权。

其二,德国通过对接标准与协调规则强化互补关系。德国主动推动标准与政策层面的对接,培养与中亚各国在能源转型领域的“共识基础”。在中亚可再生能源网升级中,德国组织考察、举办研讨会、分析监管框架、向各部委提供咨询,还配套建立了可再生能源整合、规划、监测和管理的系统分析网络,<sup>④</sup>协助中亚制定准入标准、完善区域性能源调度机制,奠定了中亚可再生能源系统规范化运行的制度保障与治理基础。德国凭借自身在标准与规则塑造方面的转化能力,弱化了中亚“资源强势方”的单边主导地位,有效扭转了能源依赖的议价劣势。

其三,德国依托区域平台与多边合作深化互补格局。德国积极通过多边机制牵引区域协调机制的构建,推动自身能源战略与中亚地区能源转型的深度对接。阿斯塔纳

<sup>①</sup> “Outlook for Green Energy Growth in Central Asia”, The Astana Times, 2023-11-11, <https://astanatimes.com/2023/11/outlook-for-green-energy-growth-in-central-asia/>, 访问日期:2025-11-15。

<sup>②</sup> Komila Nabiyeva, “Renewable Energy and Energy Efficiency in Central Asia: Prospects for German Engagement”, *Marion Dönhoff Working Paper*, 2015, pp. 1-20, here p. 16.

<sup>③</sup> GIZ, “Renewable Energy in Central Asia”, 2024-08, <https://www.giz.de/en/downloads/giz2024-en-renewable-energy-in-central-asia.pdf>, 访问日期:2025-11-20。

<sup>④</sup> GIZ, “Driving the Green Energy Transition in Central Asia”, 2024-08, <https://www.giz.de/en/worldwide/156338.html>, 访问日期:2025-11-17。

氢能外交办公室(Hydrogen Diplomacy Office Astana)以德国为协调核心,中亚国家为关键参与方,举办了一系列氢能外交论坛、技术能力培训等活动,激发了中亚各国在能源转型中的主体能动性,也确立了德国在电解槽设备与绿色氢能系统等关键环节的技术引领地位。<sup>①</sup>同时,德国还积极参与欧盟—中亚能源对话等多边合作,增强其在中亚能源规则制定与制度运行中的实质影响力,从而朝着向实现自身能源外交目标制度化、可持续的方向推进。

### (三) 经济议题中的项目驱动型策略

经济议题是在“低供需匹配+强议价能力”的情境下,德国对中亚地区采取项目驱动型策略的典型议题。双方的低供需匹配体现在经济结构层级、产业发展路径及经济战略目标的差异上。第一,经济结构层级差异导致合作不对等。德国已完成从传统工业化向知识密集型经济的转型,其产业结构高度依赖智能工业系统及高端服务业,发展重心集中于全球价值链的中高端环节。而中亚国家的发展重心仍集中于传统领域,特别是矿产资源开采、农业现代化和交通枢纽建设方面。第二,发展路径和价值偏好差异明显。德国以绿色转型、技术创新、高附加值产业提升为发展核心,在工业制造领域具备较强的创新能力和国际竞争力,在全球金融危机、欧债危机中发挥了稳定锚的作用。<sup>②</sup>中亚国家则聚焦于夯实经济基础与改善民生,尚未形成对新兴技术的广泛市场需求。第三,经济战略目标的时空尺度不一。德国倾向于构建长期稳定的经济关系,强调风险的可控性及投资回报的可预期性。中亚国家则更注重经济存量、资产增长与直接收益。

在议价能力维度,德国的优势十分明显。其一,德国是全球第三大经济体,也是中亚第三大贸易伙伴。其二,德国作为欧盟的经济引擎,可借助欧盟在全球经济规则制定中的制度影响力,间接塑造合作的政策基调和框架。同时,德国成熟的外交体系赋予其多边议程设置能力,强化了其国际经济合作中的规则主导地位。其三,德国是全球领先的资本输出国,在绿色金融、可持续发展、新工业技术及工业4.0等领域具备系统性比较优势,而中亚国家在上述领域普遍面临技术断层与融资瓶颈,高度依赖外部的高质量合作。

德国在中亚经济议题中的项目驱动型策略是指德国在供需差异性背景中,通过具体问题具体解决的方式,在贸易投资、物流运输、科教交流等重点领域中寻找可行性强、落地性高、灵活性好的经济合作路径。项目驱动既体现为德国对中亚国家发展阶段、基础设施条件及产业需求的精准把握,也体现在技术合作、金融支持、职业教育等

<sup>①</sup> European Union, “Central Asian & European Hydrogen Diplomacy Forum”, 2024-05-23, <https://sec-ca.eu/event/hydrogen-diplomacy-forum/>, 访问日期: 2025-11-15。

<sup>②</sup> 寇蕊、史世伟,《德国任务导向型创新政策:特征、效果与启示》,载《欧洲研究》,2025年第1期,第112-134页,这里第113页。

可量化举措对相关关切的积极回应上。

在贸易投资领域,德国通过多层次对接强化与中亚的产能合作项目。截至2023年10月,德国企业在中亚投资超过100亿美元,创造了3.5万个就业岗位,培育了约900家拥有德国资本的公司,形成了初具规模的德资经济生态。<sup>①</sup>“中亚和德国”投资者与企业家理事会作为制度性平台,负责对接企业资源与地区发展诉求。<sup>②</sup>同时,地方政府层级的经济合作也有所开展。2024年,图林根州企业代表团访问乌兹别克斯坦,双方就组织联合项目、拓展贸易机会及产业链合作达成初步共识。<sup>③</sup>此外,德国复兴信贷银行(KfW)通过政策性金融工具为中亚各国提供发展性贷款,支持当地针对农业、小微企业及基础设施领域推出可持续小额信贷融资,以此赋能本地经济。从联邦到地方、从政府到企业的多层次项目对接,使德国的经济影响力以“项目节点”的形式嵌入中亚经济体系。

在物流运输领域,德国借助地缘枢纽优势推进落实互联互通项目。德国利用欧盟中亚战略及“全球门户”(Global Gateway Initiative)倡议,重点投资跨里海运输走廊,支持里海港口现代化、数字化、货运码头建设等项目。<sup>④</sup>以哈萨克斯坦为例,德国与该国交通部及汉莎航空(Lufthansa)共同签署了国际货运和客运机场项目的框架协议,<sup>⑤</sup>推动货运及客运机场一体化建设。现代运输网络的系统性改造使德国有效提升了中亚在全球供应链中的物流枢纽地位,也为其企业拓展中亚交通运输市场提供了稳定渠道。

在科技教育领域,德国以知识输出与人才共育奠基未来合作项目。德国企业在哈萨克斯坦合作开展稀有金属地质勘探和开发,秉持“以原材料换技术”的原则,<sup>⑥</sup>建立

<sup>①</sup> Eldaniz Guesseinov, “Germany-Central Asia Summit: Advantages and Disadvantages of Cooperation with Germany”.

<sup>②</sup> President of the Republic of Uzbekistan, “President of the Republic of Uzbekistan Advocated for Developing Practical Partnership between Central Asia and Germany”, 2024-09-17, <https://president.uz/en/lists/view/7555>, 访问日期:2025-11-21。

<sup>③</sup> YUZ. UZ, “A Delegation of Entrepreneurs from the Federal State of Thuringia Visits Uzbekistan”, 2024-09-24, <https://yuz.uz/en/news/delegatsiya-predprinimateley-federalnoy-zemli-tyuringiya-poseaet-uzbekistan>, 访问日期:2025-11-20。

<sup>④</sup> Kazinform International News Agency, “Kazakh President Attends Central Asia-Germany Summit in Astana”, 2024-09-17, <https://en.inform.kz/news/zhongguohuifazuoguo-0e6285/>, 访问日期:2025-11-24。

<sup>⑤</sup> Kazinform International News Agency, “Kazakhstan, Germany Sign Key Cooperation Agreements”, 2024-09-16, <https://qazinform.com/news/kazakhstan-germany-sign-key-cooperation-agreements-d75555>, 访问日期:2025-11-24。

<sup>⑥</sup> Lidia Gibadto/Marcin Poptawski (eds.), “Acquiring Resources and Legitimising the Partnership: Scholz’s Visit to Central Asia”, Centre for Eastern Studies Osrodek Studiów Wschodnich, 2024-09-20, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2024-09-20/acquiring-resources-and-legitimising-partnership-scholz-visit-to>, 访问日期:2025-11-24。

了初级矿石加工与下游材料技术之间的长期产业伙伴关系。GIZ 在中亚推行“双元制职业教育改革”，将德国理论与实践结合的培养体系本地化，重点支持物流与食品加工等领域的技能人才培养。<sup>①</sup> 哈萨克斯坦高等教育部与德国外交部在东哈萨克斯坦技术大学合作建立哈萨克斯坦—德国科学技术研究所。<sup>②</sup> 此举既提升了中亚地区科技研究基础能力，也有利于西门子、巴斯夫(BASF SE)等德企在中亚形成本地化人才储备。同时，德企还直接参与工业制图、机械冶金等课程设计，<sup>③</sup>将自身技术标准纳入当地教育体系中。

#### (四) 安全议题中的风险管控型策略

安全议题是在“低供需匹配+弱议价能力”的情境下，德国对中亚地区采取风险管控型策略的典型议题。就供需匹配度而言，双方异质性显著。德国的安全战略受欧洲政治格局和北约集体安全体系主导，其主要关切聚焦欧洲本土稳定、联盟体系内集体防御以及区域秩序维系。2023 年，德国发布首份国家安全战略《防御性、韧性、可持续性：德国综合安全——国家安全战略》(Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany. National Security Strategy)，明确提出“综合国家安全观”，强调欧盟与跨大西洋伙伴关系为国家安全的两大支柱，并主张加强与北约、七国集团及欧安组织(OSCE)等西方联盟的安全协同。<sup>④</sup> 与之相对，中亚国家核心安全关切集中在强力维护区域内部稳定、妥善应对跨境民族问题、有效管理大国博弈所带来的不确定性等方面。因此，德国对中亚的安全事务缺乏直接且迫切的利益驱动，更多地体现为对外部威胁的间接响应，供需契合度整体偏低。

就议价能力而言，德国在中亚安全事务中处于显著的劣势地位，这是地缘政治的结构性制约、中亚安全问题的复杂演化以及德国安全治理架构的内在局限共同导致的结果。中亚长期处于大国博弈的“夹缝地带”，其安全深受域外大国战略互动的制约。德国作为区域次要行为体，在中亚安全议题中的政策空间被显著压缩，难以发挥主导作用。从中亚的安全状况看，该地区面临多重风险困境。其一，

<sup>①</sup> GIZ, “Modernizing TVET in Central Asia”, 2025 - 06, <https://www.giz.de/en/worldwide/128225.html>, 访问日期:2025 - 10 - 22。

<sup>②</sup> Official Website of The President of the Republic of Kazakhstan, “The Head of State Held Talks with German Chancellor Olaf Scholz in an Enlarged Format”, 2024 - 09 - 16, <https://www.akorda.kz/en/the-head-of-state-held-talks-with-german-chancellor-olaf-scholz-in-an-enlarged-format-1885535>, 访问日期:2025 - 11 - 27。

<sup>③</sup> President of the Republic of Uzbekistan, “Education in the Engineering School Harmoniously Combined with Practice”, 2024 - 10 - 15, <https://president.uz/en/lists/view/7615>, 访问日期:2025 - 11 - 27。

<sup>④</sup> Federal Ministry of Defence, “Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany”, 2023 - 06, <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf>, 访问日期:2025 - 11 - 27。

历史遗留问题持续影响区域稳定,形成低烈度、长期性的安全风险;其二,该地区国家在反恐能力建设方面进展缓慢,这构成了现实且紧迫的非传统安全挑战;其三,外部环境持续动荡,尤其是阿富汗局势衍生的毒品走私、恐怖分子与难民流动等跨境外溢效应日益突出。此外,中亚国家还面临外部势力插手国家内部事务、挑拨政局动荡甚至颜色革命的风险。从安全治理架构看,德国在中亚安全议题上的介入主要依赖有限的技术援助,既缺乏直接介入的强力工具,也没有足够的民意基础支撑其在该区域发挥安全领导力。<sup>①</sup>因此,德国的议价能力在机制层面与操作层面均显不足。基于此,德国在中亚安全议题中始终处于被动应对与能动性较低的状态。

德国在中亚安全议题中的风险管控型策略指的是在结构性议价能力受限的背景下,通过议题选择的去敏感化与工具路径的替代化,构建的一套适应中亚复杂安全生态的理性策略模式。风险管控型策略的本质是避免与他国直接对抗,在中亚探索选择性介入路径,从而以最小风险、最低成本实现有限但稳定的政策影响力。德国在中亚安全议题方面主要聚焦非传统安全治理,依托诸多平台,以经济、技术与知识工具代替安全介入。

在安全议题选择方面,德国管控传统安全风险,聚焦中亚反恐合作、网络安全、能源安全、生物安全等非传统安全领域,通过 OSCE 与中亚开展打击恐怖主义、跨国犯罪及非法贩运的情报合作<sup>②</sup>,意在规避传统军事安全议题的敏感性。同时,德国参与主导的边境管理援助计划,为中亚提供专业培训、设备支持与制度咨询,助力其边境安全能力的系统性提升,防范非法跨境活动蔓延。此外,德国也开展了生物安全合作和卫生医疗保健合作,与中亚卫生机构和国际组织协作推进传染病防控能力建设。以“人类安全”为导向的合作路径不仅提高了中亚公共健康韧性,也强化了德国在中亚的“技术性安全”提供者形象。

在外交机制建构方面,德国依托多边平台间接参与以管控制度竞争风险。首先,德国将中亚安全合作嵌入欧盟与 OSCE 的既有制度框架中,借助欧盟—中亚安全对话机制(EU-Central Asia Security Dialogue)这一关键平台,推进安全议题发展。<sup>③</sup>其次,德国推动建立灵活小多边合作平台,推动数字治理标准、技术互认机制与跨国数据

<sup>①</sup> 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23页。

<sup>②</sup> 联合国经济及社会理事会:《预防犯罪和刑事司法委员会第二十五届会议》,2016-04-05, <https://unicri.org/sites/default/files/2019-11/Report%20to%20ECOSOC%202015-Chinese.pdf>, 访问日期:2025-11-30。

<sup>③</sup> “Progress Report on the implementation of the EU Strategy for Central Asia Implementation Review and Outline for Future Orientations”, 2012-06-28, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/20120628\\_progress\\_report\\_en.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/20120628_progress_report_en.pdf), 访问日期:2025-11-30。

库的建设。再次，在区域性机制中，德国采取“有限介入策略”，既未直接加入集体安全条约组织，也未谋求任何观察员身份，而是在联合国框架下推进中亚跨境反恐合作项目。德国这种在复合机制架构下实现的多层次、差异化制度协同，在避免陷入大国间零和博弈的同时，又通过规则输出强化了其在中亚安全议题中的影响力。

在安全治理工具方面，德国采取经济、技术与知识三种方式防范管控风险。其一，德国充分利用自身在金融领域的优势，联动经济与安全议题。一方面，KfW 等金融机构支持中亚在能源、水资源等领域的基础设施建设，<sup>①</sup>推动发展援助与中亚稳定之间的正向反馈机制。另一方面，德国借助可再生能源合作和绿色投资，将绿色转型嵌入能源安全逻辑之中。此外，德国还整合供应链，深化对中亚关键原材料和战略资源的获取与控制，<sup>②</sup>并将其转化为提升地缘安全的抓手。其二，德国在网络安全领域协助中亚各国建立信息共享平台与数据治理规范体系，促进关键信息基础设施建设，防范中亚跨境网络攻击风险。<sup>③</sup>在能源安全领域，德国以智能电网技术与工程咨询为支撑，推动中亚能源系统数字化转型。<sup>④</sup>其三，德国依托马克斯·普朗克学会（Max-Planck-Gesellschaft, MPG）的各类研究所、德国科学与政治基金会（Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP）等智库资源，主办安全政策论坛、发表研究报告并开展公务人员培训，参与中亚安全议题的学术议程设置，进而推动区域内外专家之间的智识对接。

表 2 德国对中亚分议题策略实践一览表

议题选择	绿色议题	能源议题	经济议题	安全议题
供需匹配	高度契合	供需互补	供需脱节	需求有限
议价能力	主动强势	相对弱势	优势明显	影响受限
行为特点	采取规范引领型策略，系统长远规划	采取互补合作型策略，协同机制推进	采取项目驱动型策略，精准对接落地	采取风险管控型策略，低敏路径介入
实践效果	融入绿色治理体系，助力中亚转型进程	构建相互依存格局，平衡能源互补关系	嵌入多边合作项目，强化发展利益协同	管控敏感安全议题，维持有限政策存在

来源：作者自制。

<sup>①</sup> KfW, “Project information: Hydro power in Tajikistan”, 2024-02, <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Global/Asia/PI-Hydropower-Tajikistan/>, 访问日期: 2025-12-05。

<sup>②</sup> Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, “Responsible Mineral Supply Chains”, 2024-06, <https://www.bmz.de/resource/blob/205082/responsible-mineral-supply-chains.pdf>, 访问日期: 2025-12-05。

<sup>③</sup> OSCE, “Capacity Building on Combating Cybercrime in Central Asia”, 2020-10-01, <https://projects.osce.org/project/capacity-building-on-combating-cybercrime-in-central-asia>, 访问日期: 2025-12-09。

<sup>④</sup> International Renewable Energy Agency, “Scaling up Variable Renewable Power: The Role of Grid Codes”, 2016, [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2016/IRENA\\_Grid\\_Codes\\_2016.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2016/IRENA_Grid_Codes_2016.pdf), 访问日期: 2025-12-11。

## 结 语

德国的中亚外交行为反映出其外交战略正从传统双边接触向分议题多边合作模式的转变。这种转变既是德国在全球地缘格局重塑背景下的主动适应,也是其外交理念转向“建构性力量”的现实体现。“供需匹配”和“议价能力”分析框架清晰地刻画了德国如何在绿色、能源、经济与安全等关键议题上,形成了规范引领型策略、互补合作型策略、项目驱动型策略、风险管控型策略四种差异化实践路径。这种分议题策略的差异外交实践,不仅提升了德国在中亚的外交辨识度与政治声望,也丰富了中亚各国在传统大国竞争之外的合作选项。在全球秩序多极化推进与地缘政治复杂化交织的今天,德国中亚外交的分议题策略,既是其外交理念内化为战略实践的具体样本,也是其在“时代转折”中寻求外交创新的实验性努力。

然而,德国中亚外交的分议题策略也面临内外双重挑战。内部挑战体现为外交资源分配的紧张限制了政策的延续性与稳定性,以及政党碎片化与政治极化使政策方向难以保持一致性。外部挑战则表现为俄美等域外大国在中亚存在持续的复杂竞合关系,<sup>①</sup>大国的制度性渗透与影响力争夺挤压了德国的战略空间。如何在大国竞争中找到平衡、在制度输出与主权尊重之间协调立场,将是影响德国今后分议题策略可持续性的重要因素。面对经济低迷、欧盟内部分裂、联合政府矛盾丛生的局面,德国亟需以提振经济、保障社会安全与稳定、重塑国家战略自主性为优先任务,重建民众对国家前景的信心。在这一过程中,德国的中亚外交作为实现其外交转型的重要支点,也有望发生新的变化。若能与中国合作,共同推动中亚互联互通、绿色发展、数字治理、经济转型,则德国分议题策略有望增添新的动力与活力,对共同塑造更稳定、繁荣、包容的区域秩序也将大有裨益。

责任编辑:朱苗苗

---

<sup>①</sup> 曾向红:《“无声的协调”:大国在中亚的互动模式新探》,载《世界经济与政治》,2022年第10期,第42-79页,这里第45页。