

# 德国外交角色的变迁：从“文明力量”到“建构力量”？\*

黄萌萌

**内容提要：**乌克兰危机背景下，德国开启外交与安全政策的“时代转折”。这一转折不仅基于外部的危机冲击，还与德国外交角色变迁的内生动力息息相关。近年来，偏重“克制文化”的德国“文明力量”角色愈发难以适应激烈的国际地缘政治博弈，而外交认知与盟友期待的变化，促使德国外交角色加速变迁。德国外交与安全战略文件频繁出现“建构力量”的角色叙事，它既有规范性力量的底色，又包含权力政治的逻辑。结合近十年德国外交的实践，本文从国际责任、权力政治、国家利益观以及国际关系中的身份政治四个维度出发，解析德国“建构力量”角色的核心内涵：第一，承担包括联盟安全责任与全球治理贡献在内的更多国际责任；第二，撬动盟友权力资源，在维护西方主导的基于规则的国际秩序上发挥领导力；第三，国家利益基于经济利益与价值规范，突出价值观外交的权重；第四，对国际关系中的“我者”采取基于价值观的有效多边主义，与“他者”构建多维度关系。然而在外交实践中，德国“建构能力”与其“建构意愿”之间仍然存在差距，若要成为成熟的“建构力量”，仍需克服规范与现实层面的诸多制约。

**关键词：**德国 外交角色 建构力量 文明力量 权力政治

## 一 引言

乌克兰危机爆发后，德国总理朔尔茨宣布开启外交与安全政策的“时代转折”，承诺提升德国北约军费贡献至GDP的2%，向乌克兰运送武器，并拨款1000亿欧元“特别基金”用于联邦国防军军备升级。由此，关于德国是否会突破战后以来的“文明力

\* 本文得到国家社会科学基金青年项目“欧洲‘选举年’后美欧关系走向及对我影响研究”（项目批准号：17CGJ018）的资助。文责自负。

量”角色定位,摒弃“克制文化”并实施再军事化的论断,引起国际热议。

乌克兰危机是德国外交与安全政策加速转型的催化剂,但德国“时代转折”的内生动力不可忽视。近十年来,大国博弈愈发激烈,在应对国际危机的过程中,德国“文明力量”外交角色已难以适应国际地缘政治环境。此外,德国自身的权力主张以及盟友对其期待不断上升,促使学界与政界反思“文明力量”在现实政治中的适用性,并带来外交与安全战略文件频繁出现“建构力量”的政治叙事,这引发了学界对于德国外交角色变迁的讨论。

2014年克里米亚危机发生后,德国总统与外交部长在慕尼黑安全会议上就曾呼吁德国发挥“建构力量”的作用,指出“克制文化”已沦为置身事外的“自我特权”。<sup>①</sup>乌克兰危机爆发后,德国政界与智库学者共同商讨第二次世界大战后首份《国家安全战略》,提出德国应将自身定位为“与盟友并肩而行”、军事强大的“建构力量”。<sup>②</sup>时任国防部长兰布莱希特(Christine Lambrecht)直言,有关《国家安全战略》的讨论,实质上是对德国外交角色的辩论。无论德国是否情愿,其领土面积、地理位置与经济实力都推动自身成为包括军事领域在内的欧洲的“领导力量”。这种外交角色的辩论不仅事关德国的国际责任,还与德国如何回应盟友对于联邦国防军能力的质疑相关。<sup>③</sup>

随着国际环境的改变与自身实力的增强,德国对于权力政治的诉求不断上升,“文明力量”的角色定位在应对现实政治上的缺陷暴露无遗。正如熊炜所言:“德国无论从安全上还是经济上对外部环境的依赖都要高于其他国家……国际政治的现实决定了德国‘文明国家’外交政策的发展限度。”<sup>④</sup>近年来,德国外交政策遭遇了现实主义与理想主义的二元困境,这激发了学界关于其外交角色变迁的争论,但根本目的是寻求一座融合价值规范与权力政治的桥梁。德国“建构力量”外交角色主张在规范性力量的基础上,通过“灵巧外交”运行权力政治逻辑,建立融合现实与规范愿景的“理想模型”。

然而在外交实践中,德国“建构能力”能否匹配其“建构意愿”仍需要观察。换言之

<sup>①</sup> Joachim Gauck, “Eröffnung der 50. Münchner Sicherheitskonferenz – Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen,” Der Bundespräsident, 31 January 2014, <https://www.bundespraesident.de>; Der Bundespräsident / Reden / Eröffnung der 50. Münchner Sicherheitskonferenz.

<sup>②</sup> Timo Kather, “Nationale Sicherheitsstrategie: Erstes Expertentreffen im Bendlerblock,” Bundesministerium der Verteidigung, 8 July 2022, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/nationale-sicherheitsstrategie-erstes-expertentreffen-5461736>.

<sup>③</sup> Jörg Fleischer, “Lambrecht: Die Bundeswehr muss Kern deutscher Sicherheit sein,” Bundesministerium der Verteidigung, 12 September 2022, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/lambrecht-bundeswehr-muss-kern-deutscher-sicherheit-sein-5494860>.

<sup>④</sup> 熊炜:《论德国“文明国家”外交政策》,载《欧洲研究》,2004年第2期,第133页。

之,德国是否称得上成熟的“建构力量”角色,尚待学界的考察和解答。当前有关德国“建构力量”外交角色的学术辩论较为碎片化,缺少对“建构力量”在外交实践上的系统性评析。鉴于此,本文首先考察德国对“外交角色”概念的反思与变迁,在此基础上,分析“建构力量”外交角色的核心逻辑与要义;其次,通过观察近十年来的德国外交实践,归纳“建构力量”外交角色的内涵特征;最后,评估德国在不同政治维度的“建构能力”与“建构意愿”的契合度,通过外交实践探讨德国外交角色的变迁,回答其是否已成为足够成熟的“建构力量”。

## 二 从“文明力量”到“建构力量”的角色变迁

两德统一后,两极格局的外部约束消失,但德国并没有如新现实主义者米尔斯海默和华尔兹所预测的那样,回归强权政治,采取更具进攻性的外交政策,追求与其经济地位相符的军事力量,甚至退出北约,从而对欧洲安全再次构成威胁。<sup>①</sup>相反,联邦德国经历20世纪60年代的大规模社会反思,“永不再战”与“再无奥斯维辛的屠戮”的价值规范成为其外交政策准则,并经过社会化过程形成以“西方一体化”“军事克制”与“公民政治参与”为特征的政治文化。这一政治文化为德国政治精英与民众所接受,并在很大程度上影响了统一后德国外交政策的制定。由此看来,传统的理性主义研究方法在解释德国外交政策的延续性时遭遇挑战,价值规范、政治文化等观念性因素成为诠释其外交行为的重要变量。据此,德国学者引入“外交角色”概念,着重分析外交价值取向、社会规范与认同对国家行为体的影响。<sup>②</sup>

实际上,“外交角色”概念结合了社会学与社会心理学的研究方法,认为国家行为体具有明确的思想倾向性,不仅涉及外部对国家行为体的期待,还包括国家行为体自身的价值体系、自我认知与世界观,其共同限制了国家行为体的外交行为选择。<sup>③</sup>概言之,一国的外交角色是在变化的国际环境中,由社会内部的自我认知与外部期待互动建构而成。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> John Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” *International Security*, Vol. 15, No.1, 1990, pp.5-56; Kenneth N. Waltz, “The Emerging Structure of International Politics,” *International Security*, Vol.18, No.2, 1998, pp.44-79.

<sup>②</sup> Knut Kirste and Hanns W. Maull, “Zivilmacht und Rollenthorie,” *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Vol.3, No.2, 1996, pp.283-312.

<sup>③</sup> Ibid.

<sup>④</sup> Sebastian Harnisch, “Deutsche Außenpolitik nach der Wende: Zivilmacht am Ende?” Beitrag für den 21. DVPW-Kongress in Halle, October 2000, pp.28-29.

1990年,毛尔(Hanns W. Maull)研究团队通过实证分析提出,德国的外交政策符合“文明力量”的外交角色。理想型的“文明力量”国家的外交目标是促进国际关系文明化、民主化与法制化,维护西方价值观与市场经济模式。其外交行为特征主要包括保持军事“克制文化”,尽量避免使用武力,致力于通过对话与建立集体安全机制解决国家间的冲突;加强国际制度建设,促进国际多边合作;加强国际秩序合法性、国际分工与相互依赖性;让渡部分国家主权于超国家机构。<sup>①</sup>“文明力量”外交角色的提出在德国政界和国际学界引起巨大反响,诸多学术研究继而从“文明力量”的视角出发,考察统一后德国外交政策的延续性。

然而,近十年来,国际环境发生重大变化。全球权力对比加速改变,大国博弈日趋激烈,欧洲经历了欧债危机、克里米亚危机、难民危机与乌克兰危机等重重挑战,德国作为欧洲的“危机管理者”,致力于发挥在欧盟内的领导作用,加强对国际秩序的影响力。如何看待“新权力”与“新责任”也成为德国外交与安全政策的热议话题。不少学者发现,德国在变化的国际环境中对于积极有外交、权力政治以及国家利益的诉求逐步上升。<sup>②</sup>鉴于此,如果相关学术争论仍纠结于德国是否仍是以“文明力量”为核心的规范性力量,则在一定程度上低估了该国对权力政治的主张。

因此,关于德国外交角色的变迁也引发了激烈的学术争论。学界一方面反思过于强调规范作用与“克制文化”的“文明力量”角色的适用性,另一方面探索“规范性力量”与“权力政治”相融合的新外交角色。在克里米亚危机中,德国政治与科学基金会主席迈霍尔德(Günther Maihold)质问道:“德国外交如何才能摆脱机会主义、临时性和被动局面?”<sup>③</sup>而“文明力量”派学者毛尔更加关注德国外交中的规范认同与权力政治的互动,提议德国外交政策进行“升级”,以满足盟友对其不断增长的期待和要求。<sup>④</sup>赫尔曼(Gunther Hellmann)认为,德国的外交角色正从“文明力量”向“建构力量”演进,因为德国在对国际伙伴施加规范性影响力的同时,更加注重对权力政治因素的权

<sup>①</sup> Hanns W. Maull, “Deutschland als Zivilmacht,” in Siegmund Schmidt, Gunther Hellmann and Reinhard Wolf, eds., *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, pp.73–84.

<sup>②</sup> Günther Maihold et al., eds., *Deutsche Außenpolitik im Wandel—Unstete Bedingungen, neue Impulse*, Stiftung für Wissenschaft und Politik, September 2021, pp.5–10.

<sup>③</sup> Günter Maihold, “Zwischen Selbstbeschau und Machtinvestition: Deutsche Außenpolitik vor neuen Herausforderungen,” *WeltTrends*, No.96, 2014, pp.40–50.

<sup>④</sup> Hanns W. Maull, “Deutsche Außenpolitik: zwischen Selbstüberschätzung und Wegducken,” *GIGA Focus*, No. 1, 2014; Hanns W. Maull, “Deutsche Außenpolitik—Verantwortung und Macht,” in Gunther Hellmann, Daniel Jacobi and Ursula Stark Urrestarazu, eds., *Früher, entschiedener und substantieller? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik*, VS Springer, 2015, pp.213–238.

衡,其承担国际责任的意愿上升。然而,这并不是以强权贯彻权力与责任。<sup>①</sup> 2021年“交通灯”执政联盟上台后,德国政治与科学基金会在《转变中的德国外交政策》的研究报告中提出,德国应从“伙伴选择”“身份认同”“适应现实”与“建构影响力”的维度出发,重新定义国际责任并重塑外交角色,从而推动外交与安全政策的转型。<sup>②</sup> 在乌克兰危机背景下,外交政策专家布洛克霍夫(Thomas Kleine-Brockhoff)批评德国囿于历史包袱,总将权力政治归属于“帝国主义遗产”,这将导致德国与欧盟在大国竞争中难以立足。<sup>③</sup>

显然,德国外交角色的定位需要适应日益增多的国际地缘政治挑战。从上文所述的外交角色定义来看,近年来,德国在外交上的自我认知与外部盟友对其期待均有所改变,从而推动德国外交角色的变迁。

首先,德国政治精英的外交认知发生变化,对权力政治的主张有所上升。德国政府的外交与安全战略文件显示,德国对于权力政治的诉求已从谨慎克制走向正常化,并提出本国发挥“建构作用”的要求。<sup>④</sup> 与此同时,以“克制文化”为标志的“文明力量”外交角色的影响力正逐步弱化。2012年的《联邦政府方案》虽然已展现出德国成为“建构力量”的雄心,但主要表现在地缘经济领域,通过与新兴国家的多边合作对区域秩序产生影响。<sup>⑤</sup> 克里米亚危机爆发后,德国政界开始引导国家外交角色转型的国际辩论,建议德国在权力主张与谨慎行事之间取得平衡,提升“建构能力”。<sup>⑥</sup> 2016年,国防部发布《安全政策白皮书》,呼吁提升军事战略能力,并提出在欧盟、北约与联合国内的“建构领域”和“建构主张”,宣称德国是欧洲的领导者,具有塑造国际秩序与承担更多国际责任的义务。<sup>⑦</sup> 2018年,《联邦国防军构想》提出国防军在各“建构领域”

---

① Gunther Hellmann, Reinhard Wolf and Siegmund Schmidt, “Deutsche Außenpolitik in historischer und systematischer Perspektive,” in Siegmund Schmidt, Gunther Hellmann and Reinhard Wolf, eds., *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2013, p.43.

② Günther Maihold et al., eds., *Deutsche Außenpolitik im Wandel—Unstete Bedingungen, neue Impulse*, pp.5–10.

③ Thomas Kleine-Brockhoff, “How Wrong Was Angela Merkel’s Foreign Policy?” German Marshall Fund, 1 July 2022, <https://www.gmfus.org/news/how-wrong-was-angela-merkels-foreign-policy>.

④ Klaus Brummer and Friedrich Kießling, “Einleitung: Politik- und geschichtswissenschaftliche Perspektiven auf außenpolitische Rollen der Bundesrepublik Deutschland,” in Klaus Brummer and Friedrich Kießling, eds., *Zivilmacht Bundesrepublik? Bundesdeutsche außenpolitische Rollen vor und nach 1989 aus politik- und geschichtswissenschaftlichen Perspektiven*, Nomos, 2019, pp.9–14.

⑤ “Globalisierung gestalten – Partnerschaft ausbauen – Verantwortung teilen: Konzept der Bundesregierung,” Auswärtiges Amt, Berlin, 2012, pp.2–5; 刘丽荣:《德国对华政策的特殊性及其对欧盟对华政策的影响》,载《德国研究》,2013年第3期,第45–57页。

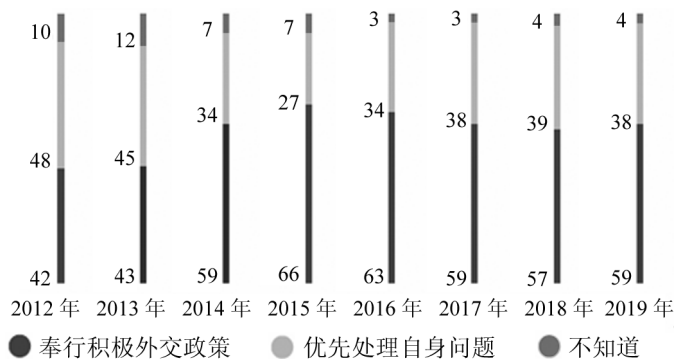
⑥ “Review 2014—Außenpolitik Weiter Denken: Krise—Ordnung—Europa,” Auswärtiges Amt, Berlin, 2014.

⑦ “Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr,” Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 2016.

的现代化要求,涉及联邦国防的组织结构优化、军备升级、军队人员素质提升与武装培训等。<sup>①</sup> 2020年慕尼黑安全会议的《时代转折》报告质疑德国“文明力量”角色的适用性,认为在自由主义国际秩序受损的时代,德国应推动外交政策“建构式转变”,提升欧盟行动能力,应对所谓“俄罗斯与中国对国际秩序的挑战”。<sup>②</sup>

其次,德国民众的外交认知从“谨慎克制”转变为“积极有为”。在德国,具有较高政治参与度的公民社会的政治文化是塑造外交角色的基础。因此,对民意的调查是外交角色研究中不可或缺的组成部分。<sup>③</sup> 近年来,相关民调显示,德国人对在国际事务中保持克制的支持度持续下降。在克里米亚危机中,有60%德国人支持“保持克制”;乌克兰危机爆发后,支持德国“保持克制”的民众已不足40%。<sup>④</sup> 2014年后,过半德国人开始支持本国实施“积极有为”的外交,加强国际参与(见图1),此后支持提升国防预算的德国民众的比例也大幅上升(见图2)。在乌克兰危机中,赞成提升国防预算的民众比例升至七成。<sup>⑤</sup> 与此同时,德国人对于国际环境的威胁认知不断增强。2020年已有75%的德国人认为,未来会出现更多的冲突和危机。<sup>⑥</sup>

图1 有关德国在国际政治中的行为的民意(单位:%)



资料来源:“Zeitenwende | Wendezeiten: Sonderausgabe des Munich Security Report,” p.111。

<sup>①</sup> “Die Konzeption der Bundeswehr – Ausgewählte Grundlinien der Gesamtkonzeption,” Bundesministerium der Verteidigung, April 2018.

<sup>②</sup> “Zeitenwende | Wendezeiten: Sonderausgabe des Munich Security Report,” *Münchener Sicherheitskonferenz*, October 2020, pp.12–13.

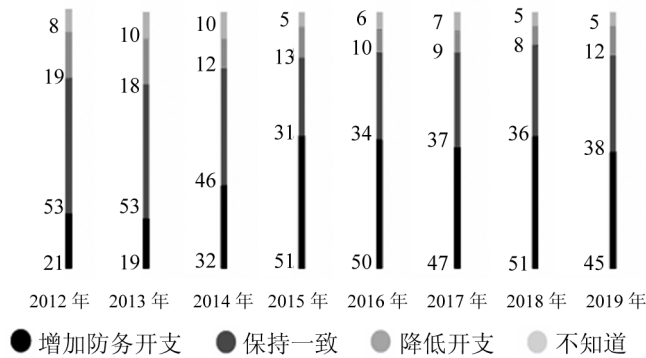
<sup>③</sup> Hanns W. Maull, “Deutschland als Zivilmacht,” p.74.

<sup>④</sup> “Einmischen oder zurückhalten – Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von TNS Infratest Politikforschung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik,” Körber Stiftung, Berlin, 2014, p.3; “Viele Deutsche haben Kriegsangst,” *DeutschlandTrend*, 13 May 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-3019.html>.

<sup>⑤</sup> “Mehrheit unterstützt deutschen Ukraine-Kurs,” *DeutschlandTrend*, 3 March 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-2925.html>.

<sup>⑥</sup> “Zeitenwende | Wendezeiten: Sonderausgabe des Munich Security Report,” p.30, 41.

图2 有关德国防务开支的民意(单位:%)



资料来源：“Zeitenwende | Wendezeiten: Sonderausgabe des Munich Security Report,” p.115。

最后,盟友对德国的期待上升,呼呼德国承担更多的欧洲安全责任并发挥领导作用。德国历史学家罗德(Andreas Rödder)曾言:“欧洲对德国有一种新的恐惧,这种恐惧集中在经济领域,而不再是军事领域。”<sup>①</sup>在传统安全领域,鉴于第二次世界大战后持续的历史反思,德国在冷战与冷战后初期注重发挥规范与规制性的影响力,保持军事克制,树立“国际好人”形象。近年来随着欧洲安全秩序的挑战增多,欧洲盟友期待德国承担更多的安全责任。他们认为德国“克制文化”在很大程度上限制了欧盟发挥地缘政治的作用,并使北约处于危机之中。<sup>②</sup>若德国继续作为“犹豫的领导者”,则难以满足盟友对自己的期待。波兰前外长西科尔斯基(Radoslaw Sikorski)直言,相较于德国的“权力”,他更害怕德国的“无所作为”。<sup>③</sup>2015—2020年,欧盟对于德国发挥欧洲领导作用的支持率呈上升态势(见图3)。在乌克兰危机中,德国因在对俄制裁以及对乌武器援助上的相对迟疑而屡遭盟友批评,后者指责其缺乏对联盟安全的积极贡献。<sup>④</sup>

综上所述,在变化的国际环境中,过于看重“规范”与“克制文化”的“文明力量”角色愈发难以适应地缘政治的挑战。近年来,德国政界与社会民众在外交政策上的自我认知也发生了改变。此外,由于欧洲东部局势不稳定和美国战略重心东移,欧洲盟

<sup>①</sup> Rödder: “Es gibt eine neue Angst vor Deutschland,” DW, 18 November 2018, <https://p.dw.com/p/38RTG>.

<sup>②</sup> Piotr Buras, “Reluctant Leadership,” European Council of Foreign Relations, 1 September 2018, [https://ecfr.eu/article/commentary\\_reluctant\\_leadership/](https://ecfr.eu/article/commentary_reluctant_leadership/).

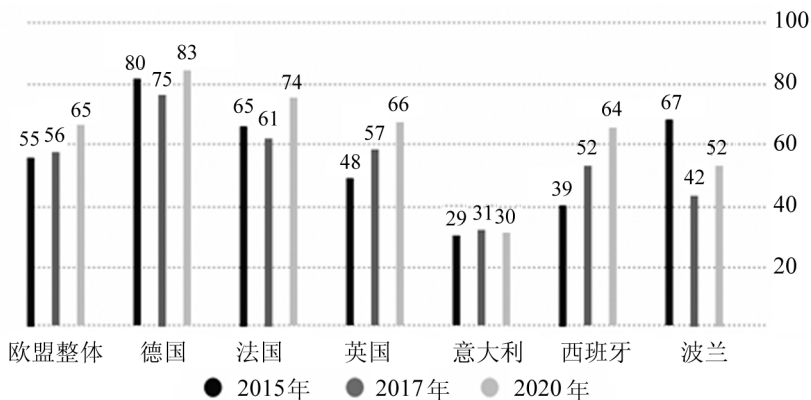
<sup>③</sup> Ezra Klein, “Wonkbook: ‘I Fear German Power Less than I am Beginning to Fear German Inactivity’,” *The Washington Post*, 29 November 2011, [https://www.washingtonpost.com/blogs/ezra-klein/post/wonkbook-i-fear-german-power-less-than-i-am-beginning-to-fear-german-inactivity/2011/11/29/gIQAtkoP8N\\_blog.html](https://www.washingtonpost.com/blogs/ezra-klein/post/wonkbook-i-fear-german-power-less-than-i-am-beginning-to-fear-german-inactivity/2011/11/29/gIQAtkoP8N_blog.html).

<sup>④</sup> “Warum der Ringtausch nicht funktioniert,” Tagesschau, 20 July 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/ringtausch-101.html>.

友期待德国承担更多的欧洲安全责任。德国学界在反思“文明力量”外交角色的同时,积极探索融合价值规范与权力政治的新角色模式。

德国“建构力量”的外交角色定位,以及从“文明力量”到“建构力量”角色的变迁,虽然可以通过内部的外交政策认知与外部的盟友期待的变化得以部分验证,但仍需通过外交实践上的检验。近年来,德国外交与安全战略文件频繁使用“建构力量”叙事,为其实施积极有为的外交提供了更多的政策选择空间,在维护德国与欧盟的利益的同时,致力于对其他国家行为体与国际秩序发挥更大的影响力。

图3 有关德国发挥欧盟领导作用的支持率(单位:%)



资料来源:“Zeitenwende | Wendezeiten: Sonderausgabe des Munich Security Report,” p.172。

### 三 “建构力量”外交角色的核心逻辑

欧债危机后,德国在欧盟内的领导作用从经济领域扩展至政治与安全领域,其外交与安全政策愈发关注本国的“新责任”与“新权力”。德国学界提出“建构力量”的外交角色概念,探讨德国在延续价值规范的同时,如何运行权力政治。鉴于当前有关“建构力量”的学术辩论较为碎片化,本文尝试弥补这一缺陷,对德国“建构力量”外交角色的核心逻辑进行梳理。

“建构力量”的德文为“Gestaltungsmacht”,对应的英文是“Shaping Power”,本文采用了“建构力量”的译法,而非“塑造性大国”。<sup>①</sup>“建构”一词在社会学上的意涵是:基

<sup>①</sup> 国内有学者将其译成“塑造性大国”。参见熊炜:《德国“嵌入式崛起”的路径与困境》,载《世界经济与政治》,2021年第1期,第106-125页。



于已有的文本,建立一个分析系统,使人们沿着解析脉络,拆解文本背后的因由和意识形态。<sup>①</sup> 因为第二次世界大战后德国在既有的国际秩序与国际体系内发挥影响力,既没有对美国霸权实施“自我赋予式”的修正,也没有成为既有国际秩序的“挑战者”。<sup>②</sup> 据此,笔者认为,“建构”一词能够更加准确地形容德国作为参与者,在既有的国际秩序基础上,实现权力主张,同时避免挑战现有的霸权国。

德国“建构力量”外交角色的核心逻辑是在吸纳“文明力量”规范的同时,又承认“权力政治”的不可超越性。一方面,它反对将“价值观”“规范”“认同”等观念性因素与“国家利益”“权力政治”等物质性因素视为非此即彼的对立关系,认为国家利益不仅包括经济利益等物质利益,还包括价值观等非物质利益,价值观与经济利益之间的矛盾实则是物质与非物质利益之间的优先性排序差异。<sup>③</sup> 另一方面,“建构力量”融合规范与权力,但并未摒弃战后德国形成的多边合作等“良好规范”,同时赋予权力积极的意涵。<sup>④</sup> 为此,“建构力量”并非对“文明力量”的全盘否定,而是在吸纳既有规范的基础上,寻求运用权力政治的方式与手段。

鉴于“建构力量”外交角色的核心逻辑是融合规范与权力,“建构力量”的概念可追溯至国际政治学中的现实建构主义。它融合了现实主义的权力政治与建构主义的规范观念,试图推动现实主义与建构主义之间的对话,缓和二者在本体论上的物质主义与理念主义之争,以及在认识论上的理性主义与主体间结构之间的对立状态。<sup>⑤</sup> 此外,现实建构主义还认为国家行为体具有反思的能力,对国家利益与认同规范进行自我反思和修正。国家行为体虽注重权力政治,但谨慎使用权力,从而构建负责任的国家形象。<sup>⑥</sup>

现实建构主义主要关注权力政治、国际责任、国家利益中物质与价值观的辩证关系、国际关系中的身份政治。具体而言,其逻辑层次是:一是承认权力斗争是国际关系中的永恒话题,权力运行既包含军事实力与经济利益等物质性层面,也涉及观念性层

① 石金玉:《韦伯的社会学建构主义理论解析》,载《兰州学刊》,2011年第7期,第209-211页。

② 游启明:《崛起国为什么修正国际秩序》,载《世界经济与政治》,2021年第3期,第85页。

③ Hanns W. Maull, “Deutsche Außenpolitik: zwischen Selbstüberschätzung und Wegducken,” *German Institute for Global and Area Studies*, No.1, Hamburg, January 2014.

④ Felix Berenskötter and Holger Stritzel, “Welche Macht darf es denn Sein? Tracing ‘Power’ in German Foreign Policy Discourse,” *German Politics*, 2019, p.13.

⑤ Patrick Thaddeus Jackson et al., “Bridging the Gap: Toward A Realist-Constructivist Dialogue,” *International Studies Review*, Vol.6, Issue 2, 2004, p.337.

⑥ Brent J. Steele, “‘Eavesdropping on Honored Ghosts’: From Classical to Reflexive Realism,” *Journal of International Relations and Development*, No.10, 2007, pp.272-300.

面,①后者影响行为体经由社会化过程而形成的规范认同与政治文化;二是观念性层面,以“负责任的理性”为原则,有意愿承担权力所带来的各种责任,并扩展国家行为体对于其国家利益的内涵;②三是国家行为体的利益由物质实力与价值规范共同决定;③四是认为国际关系分析需考虑身份政治,即“我者”与“他者”之间的认同差异。现实建构主义在承认无政府状态和权力分配制约的前提下,认为国际关系中的“群体内认同(我者)”与“群体外认同(他者)”的主体间互动是国家战略行动的依据。换言之,国家行为体的身份认同、所代表的联盟利益以及在国际秩序中的角色理解是其外交行为的基础。不同的价值规范发生碰撞时,既可能导致国家行为体之间的合作,也可能带来冲突。④

“建构力量”外交角色延续了现实建构主义的研究路径,将国际责任、权力政治、国家利益观、国际关系中“我者”与“他者”的互动,作为构建德国“建构力量”外交角色的核心要素。有学者对“建构力量”展开了词频分析,发现出现频率较高的就是“利益”“价值观”“责任”和“国际秩序观”等词。⑤ 德国学界对于“建构力量”的意涵辩论大致包括德国的权力政治手段、德国的国际责任、德国对待军事力量的态度、对国家利益的理解以及对国际关系的看法等内容。其中,德国的国际责任包括承担联盟军事责任以及在可持续发展领域的国际贡献等。为此,笔者在下文的梳理中将“建构力量”如何看待军事力量的学术辩论归入德国国际责任的类别中。

近十年来,德国学界对“建构力量”外交角色的探讨不断深入,但仍处于碎片化的状态。从最初聚焦于“建构力量”与“霸权力量”的区别,发展到德国作为“建构力量”如何看待权力政治与国际责任,如何更有效运用权力资源,发挥其国际影响力,以更加开放的心态对待军事手段。例如,桑德施耐德(Eberhard Sandschneider)批评德国在新的国际环境中仍坚守外交政策延续性是一种“错误的自豪”。⑥ 他指出,无论是否出于自愿,德国都将成为承担国际责任与欧盟领导力的“建构力量”,然而“建构力量”与

① [加]阿米塔·阿查亚:《建构全球秩序:世界政治中的施动性与变化》,姚远、叶晓静译,上海人民出版社2021年版,第10页。

② Kathryn Sikkink, “What Is Agentic Constructivism?” Paper Presented to the Colloquium “The Future of Constructivist Research in International Relations”, Oxford University, 30 April 2013, pp.2-3.

③ 董青岭:《现实建构主义理论评述》,载《国际政治科学》,2008年第1期,第144页。

④ Jennifer Sterling-Folker, “Realism and the Constructivist Challenge: Rejecting, Reconstructing, or Rereading,” *International Studies Review*, Vol.4, No.1, 2002, pp.73-97.

⑤ 于芳:《近年来德国对中国的角色定位及其对中德关系的影响》,载郑春荣主编:《动荡欧洲背景下的德国及中德关系》,社会科学文献出版社2022年版,第170-181页。

⑥ Eberhard Sandschneider, “Deutsche Außenpolitik – Eine Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle,” *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*, Berlin, March 2012.

“霸权力量”具有显著差别。赫尔曼则认为,相关争论不应聚焦于“建构力量”与“霸权力量”区别,而应从“新权力”与“新责任”的视角审视德国的外交角色。<sup>①</sup> 毛尔指出,德国主要通过经济实力与先进的制度影响他国决策,并与盟友一道,实现德国“建构影响力”的倍数效应。<sup>②</sup> 麦斯纳(Dirk Messner)提出,德国作为“建构力量”,其国际责任不该局限于外交与安全政策,还应在全球治理领域发挥变革性的作用。<sup>③</sup> 萨博(Stephan F. Szabo)指出,德国外交角色已从“文明力量”变为地缘经济与地缘政治上的“建构力量”。<sup>④</sup> 吕布克迈尔(Eckhard Lübke-meier)发现,德国通过“灵巧外交”撬动盟友权力资源,更有效地发挥“建构力量”的国际影响力。<sup>⑤</sup> 相关学者的论述参见表1。

表1 “建构力量”外交角色的意涵论述

	权力政治	国际责任	国家利益观	国际关系
桑德施耐德 <sup>⑥</sup>	德国应避免单独追求“权力政治”,实施有效多边主义;可在国际机制内使用否决权	德国主要基于地缘经济利益,而非地缘政治利益承担国际责任,德国应谨慎使用武力		奉行价值观导向外交政策;维护跨大西洋价值观共同体;灵活建构国际伙伴关系
赫尔曼 <sup>⑦</sup>	“权力”并非韦伯所述的“抵制异见而贯彻自身意愿”,而是阿伦特主张的“与他人取得共识,团结一致行动的能力”	德国是有责任意识、行事谨慎且思虑周全的欧洲领导力量;德国是国际冲突中的“协调者”,通过嵌入欧盟机制发挥领导作用		

① Gunther Hellmann, “Zwischen Gestaltungsmacht und Hegemoniefalle – zur neuesten Debatte über eine neue deutsche Außenpolitik,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.28-29, 2016, pp.4-12.

② Hanns W. Maull, “Deutsche Außenpolitik—Verantwortung und Macht,” pp.213-238.

③ Dirk Messner, “Deutschland als Gestaltungsmacht in der globalen Nachhaltigkeitspolitik—Chancen und Herausforderungen unter den Bedingungen ‘umfassender Globalisierung’,” *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, January 2015, pp.379-394.

④ Stephan F. Szabo, “Germany: From Civilian Power to a Geo-economic Shaping Power,” *German Politics and Society*, Vol.35, No.3, 2017, pp.38-54.

⑤ Eckhard Lübke-meier, “Auf Deutschland kommt es an—Berlin muss Mitführung übernehmen für ein Europa mit globaler Gestaltungsmacht,” in Günther Maihold et al., eds., *Deutsche Außenpolitik im Wandel—Unstete Bedingungen, neue Impulse*, pp.17-20.

⑥ Eberhard Sandschneider, “Deutsche Außenpolitik—Eine Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle”.

⑦ Gunther Hellmann, “Zwischen Gestaltungsmacht und Hegemoniefalle – zur neuesten Debatte über eine neue deutsche Außenpolitik,” pp.4-12.

毛尔①	德国主要通过经济实力与先进制度(社会市场经济、二元教育、独立央行机制等)影响他国决策;德国巧妙地利用有限的“权力”潜能,与美国、法国和欧盟等伙伴一道,实现本国发挥国际影响力的倍数效应	德国承担国际责任的主要对象是本国公民、欧盟以及北约盟友;出于历史原因,德国谨慎使用武力,海外派军需要结合民事手段,如危机预防与战后重建等	德国的国家利益包括维护人权价值观与西方自由主义国际秩序等非物质利益	
麦斯纳②	德国“建构力量”需要以强大的欧盟与欧元区为支撑,不单独行动	德国的国际责任包括在全球可持续发展领域的建构作用;德国是负责的全球角色	超越不同价值观与政治制度进行对话,但不应忽视西方的人权标准	在全球可持续发展领域促进全球合作伙伴关系
萨博③	德国不仅是地缘经济行为体,在多极世界中通过部署经济网络影响政治结果,更是地缘政治行为体	在全球治理领域,德国需在欧盟、北约和七国集团等传统盟友之外发展新的网络,以共同应对全球挑战	作为地缘政治行为体,德国经济利益需要不时让位于更为广泛的欧洲安全利益	俄罗斯被视为对欧洲稳定的威胁
吕布克迈尔④	实施“灵巧外交”,发挥德国在国际政治中作为“建构力量”的影响力			与“价值观”盟友进行合作,有针对性地、巧妙地运用德国有限的权力资源

注:表由作者根据相关资料自制。

① Hanns W. Maull, “Deutsche Außenpolitik: zwischen Selbstüberschätzung und Wegducken”.

② Dirk Messner, “Deutschland als Gestaltungsmacht in der globalen Nachhaltigkeitspolitik—Chancen und Herausforderungen unter den Bedingungen ‘umfassender Globalisierung’,” pp.379–394.

③ Stephan F. Szabo, “Germany: From Civilian Power to a Geo-economic Shaping Power,” pp.38–54.

④ Eckhard Lübke, “Auf Deutschland kommt es an—Berlin muss Mitführung übernehmen für ein Europa mit globaler Gestaltungsmacht,” pp.17–20.

从德国学界对于“建构力量”外交角色的意涵辩论中可以发现,一方面,德国作为“建构力量”的政治目标是:增强本国的国际影响力以及在欧盟内的领导作用;在维护西方自由主义国际秩序与西方价值观等规范的同时,塑造德国对国际责任与权力政治的新认知,丰富外交行动工具箱并提升外交行动能力。另一方面,“建构力量”外交角色的政策手段包括:承担包括联盟军事责任与全球治理在内的更多的国际责任;以欧盟为依托,撬动盟友权力资源,结合外交调解、有效多边主义、经济实力、先进性制度与防务资源等手段,有效发挥德国对国际秩序、地缘政治与地缘经济的影响力,提出德国权力政治诉求,但不单独行动。

#### 四 外交实践——“建构力量”的解析

当前德国学界对“建构力量”的论述主要聚焦于理论层面,很少从外交实践出发来系统分析德国作为“建构力量”的外交行为模式。实际上,外交角色可通过影响行为体的国家利益观、国际秩序观以及外交行动能力的认知,塑造一国的外交行为。<sup>①</sup>为弥补上述缺陷,笔者延续“建构力量”外交角色的核心逻辑,从国际责任、权力政治、国家利益观与国际关系中的身份政治四个维度入手,结合近十年来的德国外交政策实践,解析德国“建构力量”外交角色,从外交认知与外交行为模式两个层面,归纳德国作为“建构力量”外交角色的内涵特征,并观察其“建构意愿”与“建构能力”之间的契合度。

本文研究案例覆盖的时间段为2012—2022年,主要基于两个方面的考量:一方面,近十年来国际环境剧烈变动,欧洲发生传统与非传统安全威胁的频率较冷战后初期显著上升。从欧债危机、克里米亚危机、难民危机、英国脱欧、特朗普时期的美欧裂痕、新冠疫情,再到乌克兰危机,国际盟友不断施压,试图让德国承担更多的国际责任,发挥欧洲内的领导作用。因此,德国无法再仅仅作作为“经济主力军”而回避联盟防务责任,其领导作用从经济领域延伸至地缘政治领域。另一方面,德国外交与安全政策上的自我认知(Selbstverständnis)在十年间发生明显变化。自2012年《塑造全球化——扩大伙伴关系》文件首次运用“建构力量”概念以来,“建构力量”被多次提及,2022年安全政策专家在国家安全战略讨论会上再次呼吁德国成为军事上强大的“建

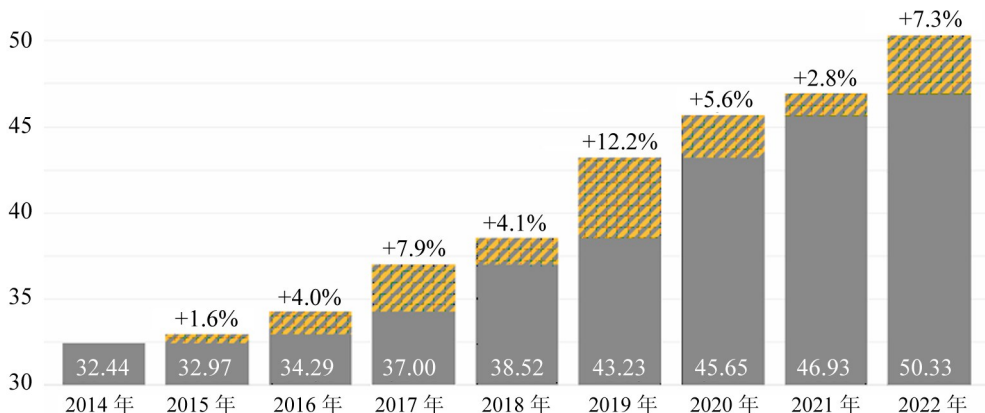
<sup>①</sup> John S. Duffield, “Political Culture and State Behavior: Why Germany Confounds Neorealism,” *International Organization*, Vol.53, No.4, 1999, pp.771-772.

“建构力量”。德国政界与学界也积极互动,提出“建构力量”外交角色在各领域的任务目标。据此,笔者选取近十年来德国在外交与安全政策上的实践案例,结合外交角色理论进行分析。

### (一) 国际责任

“建构力量”外交角色首先表现为对待国际责任的意愿与行为。纵观近十年的外交实践,在国际层面,德国在传统与非传统安全领域承担了更多的国际责任。一方面,在传统安全领域,德国承担国际责任的表现为增加国防支出,并在北约与联合国框架内参与了更多的海外军事行动。2014—2022年,德国国防预算从324亿欧元上升至503亿欧元(见图4)。<sup>①</sup>截至2023年4月,联邦国防军执行17项海外驻军任务,派驻

图4 德国国防支出发展趋势(2014—2022年)(单位:十亿欧元)



资料来源:德国国防部网站, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/deutlich-aufgestockt-verteidigungshaushalt-5372564>。

约3500名士兵,范围涉及欧洲、亚洲和非洲。至今,投入资金与人力最多的是在阿富汗(Resolute Support)、马里(MINUSMA)与反“伊斯兰国”的约旦与伊拉克驻军行动(Counter Deash/Capacity Building Iraq)。<sup>②</sup>2015—2021年,在拜登政府颁布阿富汗撤军令之前,德国是除美国以外在阿富汗驻兵最多的北约国家,驻阿德军人员曾达到

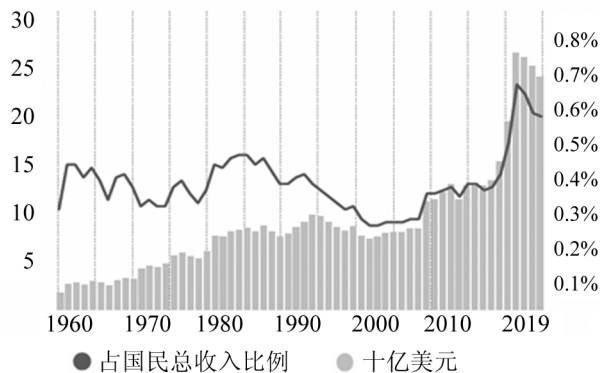
<sup>①</sup> “Kabinett einigt sich auf mehr Geld und Sondervermögen für die Bundeswehr,” Bundesministerium der Verteidigung, 16 March 2022, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/deutlich-aufgestockt-verteidigungshaushalt-5372564>.

<sup>②</sup> “Die aktuellen Einsätze im Überblick,” Bundeswehr, April 2023, <https://www.bundeswehr.de/de/einsaetze-bundeswehr>.

1300名。<sup>①</sup>2013年,德国开始执行联合国马里维和行动;2022年,法国撤出马里后,德国仍将任务延长至2023年。德国虽然计划在2024年撤出马里,但转而开始在尼日尔实施行动。<sup>②</sup>2015年巴黎恐怖袭击发生后,德国议会多数通过出兵叙利亚的决议,联邦国防军参与美、英、法主导的打击“伊斯兰国”的叙利亚空袭行动。德国不仅派遣一艘反潜护卫舰,护卫在地中海东部执行任务的法国“戴高乐”号航空母舰,还在联盟空袭行动中出动六架阵风侦察机,保障在叙利亚上空进行不间断的侦察工作,<sup>③</sup>并在战后参与美国领导下的在伊拉克和约旦的驻军任务,继续对抗“伊斯兰国”的残余势力。

另一方面,在非传统安全领域,德国的国际贡献也呈增长态势。如图5所示,1972年,联邦德国曾在联合国承诺将国际发展援助支出提升至国民收入的0.7%,但实际贡献率长期低于该承诺。2015年欧洲难民危机后,德国大幅提升在国际发展援助上的支出,用于安置难民、危机预防、人道主义援助以及国际气候融资等。

图5 德国国际发展援助支出(1960—2019年)



资料来源:“Zeitenwende | Wendezeiten; Sonderausgabe des Munich Security Report,” p.79。

在欧洲层面,德国也致力于承担更多的防务责任。一是发挥德法轴心的“双引擎”作用,共同提升对欧盟防务的贡献。在欧盟共同外交与安全政策框架下,德法轴

① “Zeitenwende | Wendezeiten; Sonderausgabe des Munich Security Report,” pp.83-84.

② “Ministerin: Neues Mandat zum Einstieg in den Ausstieg der Bundeswehr aus Mali,” Bundesministerium der Verteidigung, 23 November 2022, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/ministerin-kuendigt-mandat-zum-einstieg-in-ausstieg-aus-mali-an-5530316#:~:text=Die%20Ministerin%20hat%20an%20der,es%20ein%20neues%20Mandat%20geben.>

③ 黄萌萌:《德国外交文化解析——以德国的叙利亚政策为例》,载《欧洲研究》,2017年第2期,第148页。

心持续推动欧洲防务永久结构性合作机制(PESCO)的建设。<sup>①</sup>由于德国经济实力强于法国,在默克尔执政期间,德法轴心形成“法国提供思想、德国提供领导力”的欧盟领导模式。囿于历史记忆文化,德国如果想在欧洲防务上发挥领导作用,往往需要与法国取得共识,树立“安全提供者”的可靠形象,避免引发欧洲邻国的疑虑。<sup>②</sup> 克里米亚危机发生后,德国借助德法轴心影响力,在危机调解过程中发挥了关键作用,优先提供政治解决方案,扮演“调解人”角色。一方面,德国扩大对俄制裁,为俄乌谈判增加威慑筹码;另一方面,德法启动诺曼底谈判,促成《明斯克协议》,并与退居欧洲“冲突二线”的奥巴马政府保持密切协调。<sup>③</sup> 德国在克里米亚危机中的领导作用曾一度被视为欧洲安全自我负责的典范。二是德国加强在北约机制内的“欧洲支柱”建设。2014年北约威尔士峰会召开后,德国加入北约快速反应部队,增加了对北约的军事贡献。德国不仅领导了北约高戒备联合特遣部队(VJTF)的首轮演习,而且第九装甲训练旅在2019年承担了北约部署在波罗的海国家“增强前沿”(enhanced Forward Presence, eFP)的部分军事领导任务。<sup>④</sup>三是乌克兰危机加速德国安全政策转型,推动欧盟与北约防务的嵌合。乌克兰危机激发了德国社会各界的威胁认知,基辅距柏林仅1500公里,德国人将此视为“家门口的冲突”。<sup>⑤</sup> 德国政府突破“军事克制”的行动获得更多的合法性与支持,总理朔尔茨宣布开启外交与安全政策的“时代转折”。此后,德国打破不向冲突地区运输武器的原则,向乌克兰提供包括“豹2”主战坦克在内的重型武器,并且在国内对乌克兰士兵进行培训。<sup>⑥</sup> 联邦议院还批准拨付1000亿欧元“特别基金”用于军备升级。这部分基金不仅用于采购具有承载战术核武器B61功能的美制F-35战机,以尽快实现北约“核共享”,还用于继续支持由德、法、西共同研发的“第六代欧洲空战系统”项目。2022年北约峰会后,德国承诺增加北约的东境驻兵,派出约

① 陈扬:《德法关系的特点(2009—2021)》,载《战略决策研究》,2022年第1期,第75—76页。

② 崔洪建:《德国“强军号角”吹给谁听?》,《环球时报》,2022年9月21日。

③ Liana Fix, “The Different ‘Shades’ of German Power: Germany and EU Foreign Policy during the Ukraine Conflict,” *German Politics*, Vol.27, No.4, 2018, pp.498–515.

④ “VJTF—Very High Readiness Joint Task Force: Rückblick auf 1.095 Tage Einsatzbereitschaft,” Bundeswehr, 15 December 2020, <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/heer/aktuelles/vjtf-rueckblick-auf-1-095-tage-einsatzbereitschaft-4917922>.

⑤ Andreas Neukam, “Bayern in Sorge: Heftig, dass wieder Krieg vor der Tür steht,” BR 24, 22 February 2022, <https://www.br.de/nachrichten/bayern/bayern-in-sorge-wegen-russland-ukraine-konflikt-heftig-dass-krieg-vor-der-tuer-steht,SyA3IQ5>.

⑥ Die Bundesregierung, “Bundesregierung kündigt Lieferung von Leopard-2-Panzern an die Ukraine an,” 25 January 2023, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/bundesregierung-kuendigt-lieferung-von-leopard-2-panzern-an-die-ukraine-an-2160236>.



1.5万联邦国防军、25架战机与60艘战船。<sup>①</sup>德国还与北约内14个欧洲国家达成“欧洲天盾倡议”，致力于加强欧洲联合防空能力。此外，六至七成的德国人赞成提升国防预算、援乌武器以及增加在北约东境的驻军，大部分德国受访者承认是乌克兰危机导致他们对德国安全政策认知的改变。<sup>②</sup>

然而，德国在安全政策上的“建构意愿”面临规范与现实层面的限制。其一，德国战后形成的“克制文化”影响力犹存，制约其安全政策转型的幅度。在军事行动与武器运输上，2015年为支援法国，德国议会通过派兵打击“伊斯兰国”的决议，但相较于英法两国，德国军事贡献较少。接近半数的德国人支持本国参与叙利亚行动，但大多主张承担军事辅助任务，即在大国之间进行斡旋调解。在乌克兰危机中，虽然大多数德国民众支持加强国防建设，维护欧洲安全，但68%的受访者不希望德国在欧洲担任军事领导的角色。乌克兰危机爆发半年后，希望德国保持克制的民意有所回升，由冲突之初的38%上升至52%，60%的民众希冀政府付诸更多的外交努力，促进各方止战和谈。<sup>③</sup>此外，德国虽突破军事禁忌，向乌克兰援助武器，但在实践中相对迟疑，始终处于盟友施压与自我辩护的循环中，致使政治决策进入一种螺旋模式：先是犹豫或拒绝提供武器，之后以“执政联盟共识、盟友协商共进、避免单独行动”为由，捍卫德国的谨慎决定，当内外压力积至上限后才批准武器运输。特别是在对乌克兰提供“豹2”主战坦克一事上，朔尔茨政府曾迟疑不决，在美欧盟友与执政联盟内部不断施压后，<sup>④</sup>最终为“豹2”坦克的转运与援助开放绿灯，但德国民意仍呈现分裂状态，46%的受访者对此表示支持，也有43%的人表示反对。<sup>⑤</sup>

在国防军费问题上，如图6所示，2014—2022年，德国国防开支再度稳步回升，占国内生产总值比例由1.15%升至1.34%，但长期未满足国防预算占国内生产总值2%

<sup>①</sup> “NATO-Aufstockung Schafft die Bundeswehr das?” Tagesschau.de, 29 June 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/nato-bundeswehr-aufstockung-101.html>.

<sup>②</sup> “Mehrheit unterstützt deutschen Ukraine-Kurs,” DeutschlandTrend, 3 March 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-2925.html>.

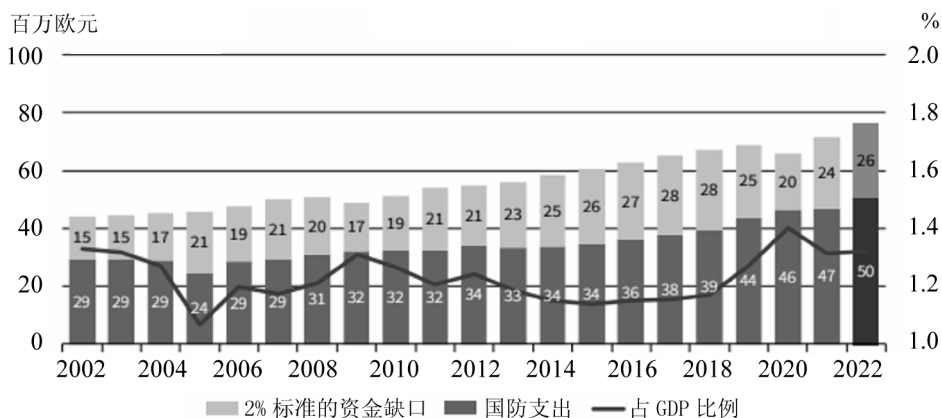
<sup>③</sup> “ARD-DeutschlandTrend Lieferung schwerer Waffen umstritten,” DeutschlandTrend, 28 April 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-2991.html>; “Deutsche Sicherheitspolitik Militärische Führungsrolle unerwünscht,” DeutschlandTrend, 17 October 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/deutschland-aussenpolitik-103.html>; “Deutsche Russland-Politik; Mehr diplomatische Initiativen gefordert,” DeutschlandTrend, 23 October 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/kretschmer-gas-russland-krieg-103.html>.

<sup>④</sup> “Lieferung von Kampfpanzern - ‘Leopard’ - Debatte - Druck auf Berlin steigt,” Tagesschau.de, 9 January 2023, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/panzer-leopard-debatte-101.html>.

<sup>⑤</sup> “ARD-DeutschlandTrend-Deutsche beim Thema ‘Leopard’ gespalten,” Tagesschau.de, 19 January 2023, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-3277.html>.

的北约标准。<sup>①</sup> 乌克兰危机中,朔尔茨承诺至 2024 年提升国防预算至北约标准。<sup>②</sup> 但 2022 年的德国国防开支也仅占 GDP 的 1.44%。德国经济研究所预测,德国在 2026 年前很难兑现 2% 的承诺。<sup>③</sup> 德国也曾与美国多次因国防军费问题发生争执,被美国批评为“搭安全便车”。由此可见,德国“安全有为”的政治愿景与其“克制文化”始终在进行激烈的博弈,其在安全领域的作为与盟友期待仍有差距。

图 6 德国国防支出占 GDP 比例与 2% 的北约标准缺口 (2002—2022 年)



资料来源: Ifo Institut, <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2022-sonderausgabe-april-potrafke-et-al-sondervermoegen-bundeswehr.pdf>。

其二,德国军事建设积重难返,承担国际安全责任的“建构意愿”与“建构能力”之间存在赤字。首先,长期以来,联邦国防军备陈旧,军队人员缺口较大,军备采购机制复杂。冷战后,德国大幅削减国防开支。2011 年,默克尔取消义务兵役制后,联邦国防军装备与人力资源的困境更加严峻,国防军规模从 1990 年的 50 万人缩减至 2022 年年初的约 26 万人。<sup>④</sup> 其次,德国军备采购机制烦冗,军备库存不足。联邦国防部、

<sup>①</sup> “Entwicklung und Struktur des Verteidigungshaushalts,” Bundesministerium der Verteidigung, 1 July 2022, <https://www.bmvg.de/de/themen/verteidigungshaushalt/entwicklung-und-struktur-des-verteidigungshaushalts>.

<sup>②</sup> “Bundeskanzler Olaf Scholz: Wir erleben eine Zeitenwende,” Deutscher Bundestag, 27 February 2022, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw08-sondersitzung-882198>.

<sup>③</sup> “Ausgaben für Bundeswehr bleiben unzureichend,” Der Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 21 December 2022, <https://www.iwd.de/artikel/ausgaben-fuer-bundeswehr-bleiben-unzureichend-570011/#:~:text=Deutschland%20wird%20das%202%2DP Prozent,2024%20und%202025%20erreicht%20wird.>

<sup>④</sup> Bundeswehr, “About Bundeswehr,” <https://www.bundeswehr.de/en/about-bundeswehr>.

联邦议院与联邦装备、信息技术和现役支持办公室(BAAINBw)三方审批机制手续烦琐,导致军备采购效率低下。国防军采购“美洲狮”(Puma)步兵战车曾拖延数年,预计至2030年才能完成。而乌克兰危机爆发前,德国只有四分之三的主要武器系统可投入使用,60%的直升机不能执飞,200多辆坦克中只有一半可以随时启动。<sup>①</sup>德国陆军督查迈斯中将(Alfons Mais)直言,联邦国防军并没有为承担北约义务以及国土防御做好充分准备。<sup>②</sup>乌克兰危机发生后,德国宣称将在北约快速反应部队中承担领导角色,但在陆军装备方面,有18辆装甲运兵车在北约军事演习中问题频出。<sup>③</sup>最后,德国安全政策与工业政策之间缺乏协调。低效的军备采购机制与订单稀少加剧了军工企业高技能人才流失与产能低下的问题。

总体而言,在德国的外交认知中,仅凭借规范力量的外交手段不足以发挥国际影响力、满足盟友期待,并维护欧盟安全与稳定。在国际层面,近年来,德国加强国际参与,包括扩大在集体安全机制内的军事行动以及增加国际发展援助支出。在欧洲层面,德国提升国防预算,致力于发挥德法轴心的作用,加强北约机制内的“欧洲支柱”建设,进一步推动北约与欧盟防务功能的嵌合。而乌克兰危机是加速德国安全政策转型的催化剂,社会各界的威胁认知加剧,德国在集体安全机制内的军事作为获得更多的合法性与合理性,也进一步加大了对欧盟与北约的防务贡献。然而,尽管近年来政客与选民群体出现代际更迭,加之新危机的浮现,德国军事上的“克制文化”有所弱化,<sup>④</sup>但要摆脱自20世纪60年代经历社会化后形成的“克制文化”并非朝夕之间能够完成,“反思性”的历史记忆在社会上的影响力犹存,德国民众并不情愿本国担任欧洲的军事领导角色。此外,联邦国防军的军事建设积重难返。为此,在承担国际责任上,尤其在传统安全领域,德国的“建构意愿”与“建构能力”之间仍存在较大差距。

## (二) 权力政治

德国的权力政治诉求是“建构力量”外交角色的核心要素之一。在政治实践中,德国近十年来不断扩充在欧盟内的权力资源,促使其领导权力从地缘经济延伸至地缘

<sup>①</sup> “Rüstungsinvestitionen – Was soll mit dem Sondervermögen für die Bundeswehr erreicht werden?” Deutschlandfunk, 28 April 2022, <https://www.deutschlandfunk.de/sondervermoegen-bundeswehr-militaerausgaben-ruestungsinvestitionen-100.html>.

<sup>②</sup> Sabine Siebold, “German Army Chief ‘Fed up’ with Neglect of Country’s Military,” Reuters, 24 February 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/german-army-chief-fed-up-with-neglect-countrys-military-2022-02-24/>.

<sup>③</sup> Kai Küstner, “Bundeswehr und die NATO-Speerspitze-Schaffen wir das?” Tagesschau.de, 7 January 2023, <https://www.tagesschau.de/inland/bundeswehr-nato-speerspitze-101.html>.

<sup>④</sup> 郑春荣、李勤:《俄乌冲突下德国的“时代转折”——基于历史记忆影响的分析》,载《德国研究》,2022年第6期,第4页。

政治领域。<sup>①</sup> 经历欧债危机、克里米亚危机与难民危机等重重危机后,从力主实施欧盟紧缩性财政纪律、充当危机调解人、力推各成员国难民配额,再到新冠疫情中成为主导欧盟抗疫策略制定的“知识型领导者”,<sup>②</sup>德国在欧洲的危机管理中不断行使倡议权、制约权与否决权,加强在欧盟内的领导作用。近年来,作为欧洲的“危机管理人”,德国逐渐意识到不能仅凭借规范性力量巩固在欧盟内的领导地位。而为了在塑造国际规则与影响国际秩序上扩大影响力,德国需要更完善的欧洲一体化制度、强大的经济实力以及防务资源作为硬实力支撑。为此,在变化的国际环境中,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,维护德国与欧盟的利益。

在欧盟经济与财政的权力资源方面,德国的财政模式在欧盟财政与经济一体化进程中持续发挥影响力。欧债危机发生后,欧盟国家和政府领导人就欧洲稳定机制(ESM)达成一致。ESM 初始资金为 7000 亿欧元,德国贡献最多,达到 1900 亿欧元。<sup>③</sup>与此同时,德国在欧元区内强势推行谨慎财政纪律,要求债务国遵守欧盟财政公约,年度财政赤字回归 3%GDP 的门槛标准,政府债务占 GDP 的比重低于 60%。为此,默克尔政府曾不断敦促意大利做出预算改革,提出希腊获得救助的限制条件是大幅压缩财政支出,而且否决了南欧国家提出的欧元区债券倡议,以防止欧盟发展成为债务联盟。<sup>④</sup>虽然德国因强势推行财政纪律与经济结构改革政策,施压南欧债务国实施德国式的紧缩政策,遭到希腊等国民众的抗议。然而,后欧债危机时代的欧洲经济治理仍然刻上了德国社会主义市场经济模式的烙印,以财政紧缩为标志的“莱茵模式”扩大了在欧盟内的影响力。从欧元区一系列制度建设如财政纪律、结构性改革、银行业联盟、欧洲结构与投资基金以及欧洲稳定机制来看,欧盟正在不断向德国社会主义市场经济模式靠拢:一方面,要求各成员国遵守财政纪律,维护欧盟竞争秩序;另一方面,加大结构政策的力度,引入稳定政策等工具,确保竞争秩序所处的宏观经济环境的稳定。<sup>⑤</sup>

在欧盟防务的权力资源方面,随着美国战略重心东移,盟友期待德国承担更多的维护欧洲安全责任,这也进一步强化了德国在欧盟外交与安全政策上的权力意识。

① Stephan F. Szabo, “Germany: From Civilian Power to a Geo-economic Shaping Power,” pp.38-54.

② 杨解朴:《德国在欧盟角色的演变:从科尔到默克尔》,社会科学文献出版社 2022 年版,第 216 页。

③ “ESM Factsheet,” ESM, <https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20170725esmfactsheet.pdf>.

④ 《德国如何在危机中“坚挺”——德国在欧债危机中的角色:受益者? 拯救者? 还是“原罪”》,央视网财经热点调查, <http://jingji.cntv.cn/cjrdde/germany/index.shtml>。

⑤ 胡琨:《后危机时期欧盟经济治理模式变迁刍议——社会主义市场经济模式的视角》,载《欧洲研究》,2018 年第 4 期,第 27-47 页。

克里米亚危机发生后,德法轴心在欧洲安全保障上发挥了领导作用。一方面,德国嵌入欧盟机制,以“灵巧外交”撬动盟友的权力资源,发挥“建构作用”,维护欧洲的安全秩序。德国政府认为,推动俄罗斯与冲突各方谈判才能有效缓解乌克兰局势,运送武器将恶化欧洲安全局势。为此,德国致力于稳住东欧国家,重振德法轴心与德法波“魏玛三角”的影响力,借助欧安组织领导欧洲的斡旋与调解。<sup>①</sup>2014年6月,德法波三国首脑在基辅进行外交斡旋,同时,德法俄乌四国在柏林进行“诺曼底模式”的四方会谈。德国推动各方签订了《明斯克协议》,最终以外交手段解决了危机。另一方面,德国与美国保持密切沟通,积极扮演美俄之间的“调解人”角色,降低大国误判的概率,以此确保德国的外交斡旋空间。由此可见,德国撬动盟友的权力资源,在维护欧洲安全秩序上发挥了超越其自身实力的影响力。

在欧洲难民与移民政策方面,德国进一步强化自身规范与制度在欧盟内的影响力。欧洲难民危机爆发后,德国试图推动欧盟各国就16万难民分配方案达成妥协,倡议建立永久难民配额机制。然而,各成员国一方面期待德国承担更多的责任,另一方面却因各自的政治、经济与宗教文化等差异,在分担难民配额上难以形成一致意见。德国基于人权原则实施开放性难民政策,并要求其他欧盟成员国接受难民配额,但在匈牙利、波兰等中东欧国家引起极大不满。欧盟也曾多次批评德国无视《都柏林协议》中有关首次入境国负责审批难民的规定。<sup>②</sup>

在欧盟公共卫生管理方面,德国通过欧盟机制“外溢”自身抗疫模式。在抗疫初期,德国表现良好,凭借其欧盟轮值主席国身份、雄厚的经济实力以及在生物医药领域的领先技术,积极协调各成员国的抗疫政策,并在欧盟层面提供新冠疫情复苏基金、疫苗研发与订购分配方案。欧盟理事会通过的7500亿欧元的“复苏基金”被视为德国在财政领域做出的重大让步,不仅展示了德国促进欧盟团结的意愿,而且进一步加强了其在欧盟内的领导力。然而,德国在疫情中的协调作用未能改变欧盟在采购医药产品与监督医疗设备质量上的立法权。<sup>③</sup>

综上所述,德国在欧盟的权力诉求仍面临多重挑战。一方面,德法轴心的“失衡”时隐时现。在防务问题上,德国是大西洋主义者,主张北约与欧盟防务功能互补,不支持二者形成替代关系。而法国在戴高乐主义影响下是欧洲主义者,主张欧洲防务独

<sup>①</sup> 郑春荣:《德国默克尔政府外交政策研究(2013-2019):从克制迈向积极有为》,社会科学文献出版社2021年版,第153-154页。

<sup>②</sup> 黄萌萌:《德国开放性难民政策的成因与挑战》,载《理论视野》,2016年第1期,第63-67页。

<sup>③</sup> 杨解朴:《德国在欧盟角色的演变:从科尔到默克尔》,第222-229页。

立。在乌克兰危机中,法国曾因德国国防“特别基金”并未优先安排购买法国军机而耿耿于怀。在能源政策上,乌克兰危机中的能源“去俄化”措施导致欧盟能源价格飙升,但鉴于各成员国对俄依赖程度与各自经济结构的差异,以法国为首的南欧成员国大多赞成对天然气进行直接限价,而德国、荷兰等国以天然气供应商转卖别国、分摊过多成本和难以制约天然气消费为由表示反对,法国和西班牙批评德国此举是“单独行动”与“自我孤立”。<sup>①</sup>最终,在以法国为首的15个欧盟成员国的坚持下,不顾德国的反对,推动欧盟达成短期天然气限价方案。另一方面,中东欧力量的崛起对冲了德国的领导力。克里米亚危机后,东欧在欧盟外交与安全政策上的话语权上升。基于历史原因,它们具有更为强烈的“恐俄症”,对德俄长期保持密切的经贸与能源往来颇为不满,在安全上倾向于寻求美国的庇护。2020年,波兰就曾邀请美国在其境内永久驻军。<sup>②</sup>乌克兰危机发生后,德国在援乌武器、对俄制裁以及乌克兰入盟议题上多次被东欧国家“裹挟前进”。朔尔茨在“时代转折”的演讲中呼吁改革欧盟决策机制,从一票否决制转变为多数通过制,并建议将欧盟转移支付与各成员国是否遵守欧盟法治标准挂钩。<sup>③</sup>上述倡议因削弱了中小成员国对欧盟决策的影响力而招致诸多反对。

由此可见,近年来德国作为欧洲“危机管理者”,通过其经济力量与先进制度不断扩大在欧盟的权力资源。然而,德国在权力诉求上的“建构意愿”与“建构能力”之间仍存在差距。在防务领域,欧洲盟友期待德国提升对欧洲的安全贡献,德国也加强了军事资源投入,撬动盟友的权力资源,并以欧盟机制为依托,在维护欧洲安全秩序与西方主导的国际秩序上发挥了超越其自身实力的影响力。但当德国试图采取改变欧盟现有机制的“创制”行为时,因涉及各成员国向超国家机构进一步让渡主权,各国较为警惕德国以欧盟之名干涉国家主权,担忧德国行使经济霸权或采取单独行动。简言之,若德国“守制”,在现有的欧盟机制内实施权力,则易获得盟友的支持;若德国以“创制”方式扩大自身的权力,则会因为各成员国主权与超国家机构主权之争而遭遇抵制,欧盟各成员国对于德国的权力诉求仍有所忌惮。此外,德国权力仍然面临德法轴心的失衡以及中东欧力量的对冲的挑战。

### (三) 国家利益观

<sup>①</sup> Hendrik Kafsack, “Treffen der EU-Energieminister: Neue Runde im Streit um Preisdeckel,” FAZ, 25 October 2022, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mehr-wirtschaft/treffen-der-eu-energieminister-neue-runde-im-streit-um-preisdeckel-18412545.html>.

<sup>②</sup> 《美国增加在波兰驻军 俄罗斯表示此举违反北约相关承诺》,新华网,2020年8月5日,[http://www.xinhuanet.com/world/2020-08/05/c\\_1210736880.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2020-08/05/c_1210736880.htm)。

<sup>③</sup> Olaf Scholz, “Rede von Bundeskanzler Olaf Scholz an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag,” in Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, eds., *Reden zur Zeitenwende* (Second Edition), 2022, pp.21-50.

德国“建构力量”外交角色的国家利益观基于“物质性”与“观念性”双重因素,认为国家利益是由物质实力与价值规范共同决定的。由此,德国国家利益范畴不仅包括经济利益等物质性条件,还包括西方自由主义价值观以及基于规则的国际秩序等非物质性利益,这也是近年来德国在外交实践中愈发突出价值观因素的原因。

近年来,德国外交与安全战略主张追逐经济利益不应以牺牲价值观为代价。随着美国特朗普政府在国际事务上的回撤、中国崛起以及欧俄在地缘安全上的博弈愈发激烈,德国逐渐发展成为地缘政治行为体,其经济利益不时让位于对欧洲安全利益与价值观的考量,<sup>①</sup>在外交实践上具体表现为价值观外交权重上升,并外溢至经济与安全等领域。

实际上,德国一直拥有价值观外交的传统基因。其不仅通过经济实力等物质条件衡量国家利益,还从后民族国家身份认同的视角出发,审视其历史责任,致力于维护西方自由主义价值观。<sup>②</sup>第二次世界大战后,联邦德国摒弃军国主义与民族国家等帝国政治文化传统,在战后两极格局的约束下,以哈贝马斯式的后民族国家价值观以及宪政文化嵌入由美国主导的西方秩序。一方面,德国吸收西方自由民主价值观,依靠北约提供的安全保障,实现战后经济崛起;另一方面,其积极推动欧洲一体化,树立“欧洲的德国”与“欧洲好人”的国际声望,降低盟友对其回归军事强权的担忧。德国通过这种“嵌入式崛起”方式,避免与现有霸权国之间的冲突,进而发展为西方秩序的领导者 and 捍卫者。<sup>③</sup>当美国的霸权式微之时,德国便以西方秩序的捍卫者身份填补权力真空,并发挥欧洲领导者的作用。

为此,德国价值观外交的目标包括维护所谓的“基于规则的国际秩序”。近年来,西方价值观与自由主义国际秩序遭遇美欧民粹主义的挑战。在特朗普执政时期,德国批评“美国优先”的理念忽视了跨大西洋价值观共同体,破坏了基于规则的国际秩序。<sup>④</sup>为此,德国在其外交战略中愈发强调基于规则的国际秩序,并取代了原有的国际法秩序的提法。实际上,“基于规则的国际秩序”具有西方中心主义的特征,是自由

① 熊炜:《从“超脱”到“碰撞”:德国对华政策50年》,载《欧洲研究》,2022年第6期,第1-21页。

② 熊炜、姜昊:《“价值观外交”——德国新政府的外交基轴?》,载《国际问题研究》,2022年第1期,第104-124页。

③ 熊炜:《德国“嵌入式崛起”的路径与困境》,第106-125页。

④ Christian Schaller, “America First—Wie Präsident Trump das Völkerrecht strapaziert,” SWP-Studie 2019, 27 December 2019, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019S27/#:~:text=%C2%BBAmerica%20First%C2%AB%20%E2%80%93%20Wie%20Pr%C3%A4sident%20Trump%20das%20V%C3%B6lkerrecht%20strapaziert,-SWP%2DStudie%202019&text=Unter%20Pr%C3%A4sident%20Donald%20J.,Prozessen%20ablehnender%20und%20aggressiver%20geworden.>

主义国际秩序的代名词,主导价值观是西方自由主义,遵从西方国家主导的国际制度安排。<sup>①</sup> 它是由美欧建制派“民主阵营”所塑造,具有排他性、后民族国家性和干预性的特征,缺少发展中国家的参与,因此,有学者将其称为“侵入型自由国际秩序”。这是因为基于规则的国际秩序并非遵循以主权为核心的联合国宪章,而是奉行新自由主义宣扬的人权、法治、民主价值观,强调人权高于主权,并通过建立相应的国际机制完成背书。<sup>②</sup>

在外交实践中,价值观外交成为德国在欧洲扩大权力资源的重要工具。在克里米亚危机中,德国以“共同价值观”为名推动欧盟一致行动,在对俄经济制裁过程中发挥了主导作用。2015年的欧洲难民危机挑战了欧盟的团结,各成员国展现了“欢迎文化”与“民族主义”之间不同的政策偏好。即使在欧盟内部遭遇不少阻力,默克尔政府仍力推欧盟难民分配机制,实现基于价值观的政策目标。近年来,德国屡次指责匈牙利、波兰在司法改革、反腐败措施等方面有违欧盟法治与民主原则,建议启动欧盟制约机制。在乌克兰危机中,匈牙利是欧盟对俄制裁最强烈的批评者之一,朔尔茨强调维护欧盟价值观,针对匈牙利之意明显:一方面,其呼吁捍卫欧盟价值观,对违反欧盟基本价值观的国家启动诉讼机制;另一方面,其呼吁改变欧盟“一票否决”机制,以更好地维护欧盟的共同价值观。<sup>③</sup>

此外,价值观外交是德国参与国际地缘政治博弈的重要手段。德国曾在相互依赖和平论的框架下,实施“以商促变”的外交手段,期待在欧盟影响下,通过经济自由化与能源贸易推动他国的法治和政治民主化进程。<sup>④</sup> 然而,近年来在对俄与对华政策上,德国愈发难以实现其政治愿景,由此逐渐放弃“以商促变”,回归价值观外交,并将价值观与国家“泛安全”议题相关联。德国以价值观为名加大对他国施压,突出“民主与威权国家”对立的政治叙事,参与国际地缘政治博弈。

克里米亚危机后,由于俄罗斯与西方的价值观分歧越来越大,德国终止了双方的“现代化伙伴关系”,并暂停两国政府磋商机制,至今仍未恢复。<sup>⑤</sup> 在默克尔第四任期内,德国议会涉及中国新疆的提案增多,并加大对华施压。例如,通过《供应链尽职调

① 阎学通、何颖:《国际关系分析》(第三版),北京大学出版社2017年版,第42-47页。

② 赵晨:《从“蛮权力”回归“巧权力”:拜登政府对欧政策初评》,载《当代美国评论》,2021年第3期,第20-36页。

③ Olaf Scholz, “Rede von Bundeskanzler Olaf Scholz an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag,” pp. 21-50.

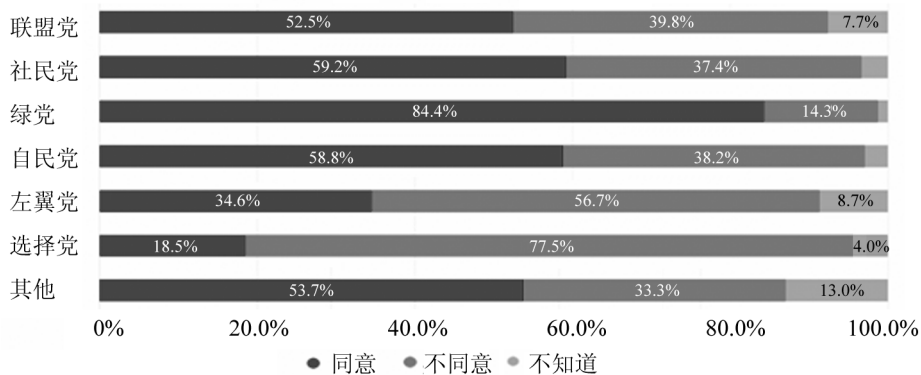
④ 赵柯、毕阳:《转变中的欧盟对华经济外交——从“以商促变”到“负责任共存”》,载《国际展望》,2022年第5期,第83-103页。

⑤ 李微、刘立群:《乌克兰危机以来德对俄双轨政策探究》,载《现代国际关系》,2019年第2期,第18-25页。



查法》，赋责德国企业自 2023 年起在全球供应链中进行人权审查。“交通灯”政府上台后，注重价值观外交的绿党执掌联邦外交部与经济部，实施价值观导向的对华政策，将强硬立场与对话相结合。<sup>①</sup> 乌克兰危机爆发后，在外交部主导下，德国拟出台第二次世界大战后首份《国家安全战略》，将传统国家安全的概念外溢至经济、能源、供应链与科技等领域，突出“民主与威权国家”的价值观与制度性对抗。外长贝尔伯克敦促尽快出台《中国战略》，加强供应链安全，减少对华依赖。<sup>②</sup> 经济部警告对华政策不应再“天真”，要求实施更为强硬的对华经济政策，包括引入德企在华投资报告义务、降低在华投资的德企政府担保额，加强对中国企业在德投资的安全审查等措施。<sup>③</sup> 朔尔茨也以“欧盟共同价值观”为名，强调欧盟将成为“帝国主义”与“威权政治”的反对者，并且德国将致力于塑造“地缘政治欧洲”。<sup>④</sup> 德国艾伯特基金会民调显示，主流政党选民对于价值观外交的支持率已过半，其中绿党选民最为热衷（见图 7）。

图 7 有关“即使利益受损，您是否仍支持实施价值观外交”的民意



资料来源：“Umfrage: Deutsche Außenpolitik nach der Zeitenwende,” Friedrich Ebert Stiftung, 21 June 2022, <https://www.fes.de/abteilung-analyse-planung-und-beratung/artikelseite-aph/umfrage-deutsche-aussenpolitik-nach-der-zeitenwende>。

<sup>①</sup> “Annalena Baerbock über Außenpolitik: Schweigen ist keine Diplomatie,” TAZ, 1 December 2021, <https://taz.de/Annalena-Baerbock-ueber-Aussenpolitik/!5819421/>.

<sup>②</sup> “Außenministerin Annalena Baerbock bei der Auftaktveranstaltung zur Entwicklung einer Nationalen Sicherheitsstrategie,” Auswärtiges Amt, 18 March 2022, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/baerbock-nationale-sicherheitsstrategie/2517738>.

<sup>③</sup> “Habeck will Wirtschaft unabhängiger machen,” Tageschau.de, 1 December 2022, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/wirtschaft-unabhaengiger-china-101.html>.

<sup>④</sup> “Scholz fordert eine geopolitische EU,” Frankfurter Allgemeine, 18 July 2022, <https://www.faz.net/aktuell/politik/beitrag-in-der-f-a-z-scholz-fordert-eine-geopolitische-eu-18179929.html>.

综上,对于作为“建构力量”的德国而言,其国家利益不仅包括经济利益等物质条件,还基于价值规范等观念性因素。维护西方价值观与基于规则的自由主义国际秩序属于德国的国家利益。一方面,价值观外交是德国扩大欧洲权力资源的重要工具;另一方面,价值观外交成为德国参与国际地缘政治博弈的重要手段。在乌克兰危机背景下,德国逐步放弃“以商促变”的经济外交,价值观外交权重上升,并与经济和科技等“泛安全”议题相关联,“民主与威权国家”对立的政治叙事愈益泛化。德国还以维护欧盟共同价值观为名,积极塑造欧洲“地缘政治力量”。

#### (四) 国际关系中的身份政治

德国“建构力量”外交角色延续了现实建构主义传统,主张在国际关系中践行身份政治,即在承认无政府状态与权力结构的前提下,以“我者”与“他者”身份进行主体间互动,建构联盟利益、外交偏好以及国际秩序观。德国基于西方的身份认同,认为跨大西洋价值观共同体是国际关系中的“我者”,与德国的西方身份、价值观与治理模式不同的国家则被视为国际关系中的“他者”。特朗普时期的德美争端实际上是源于德国质疑美国是否仍有意维护基于规则的国际秩序这一共同目标,并非意图破坏与美国的盟友关系。<sup>①</sup>

一方面,德国与国际关系中的“他者”构建了多维度的关系。2013年,德国政治与科学基金会就曾提出“战略伙伴三分法”,即“战友”“挑战者”和“干扰者”。美欧等价值观盟友是“战友”,中国、俄罗斯、印度等国被视为国际秩序的“挑战者”,而伊朗、叙利亚与朝鲜等国则被视为“干扰者”。<sup>②</sup>然而,与美国对待“我者”与“他者”的“非善即恶”的二元视角不同,德国倾向于在多极化世界中以多维度视角与国际关系中的“他者”打交道。<sup>③</sup>在政治实践中则根据不同领域进行角色适配,这在德国对华与对俄政策中都曾有所体现。

2019年,德国工业联合会发布《合作伙伴和制度性竞争对手——我们应如何应对中国国有经济?》立场性文件,提出德国社会主义市场经济与中国国家型经济之间存在“制

<sup>①</sup> 车轲:《外交身份框架调整影响下的德国对美同盟政策变化》,载《德国研究》,2023年第1期,第31页。

<sup>②</sup> “Neue Macht, Neue Verantwortung: Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch,” SWP, p. 35, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/projekt\\_papiere/DeutAussenSicherhpol\\_SWP\\_GMF\\_2013.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/projekt_papiere/DeutAussenSicherhpol_SWP_GMF_2013.pdf).

<sup>③</sup> Felix Berenskötter and Holger Stritzel, “Welche Macht darf es denn Sein? Tracing ‘Power’ in German Foreign Policy Discourse,” *German Politics*, Vol.30, No.1, 2019, pp.11-12.

度性竞争”,率先提出中国既是德国的“合作伙伴”,也是“竞争对手”。<sup>①</sup>该文件对此后欧盟颁布《欧盟—中国:战略展望》并确立“伙伴、竞争者与制度性对手”的对华战略产生了深远影响。<sup>②</sup>2021年,“交通灯”执政联盟也将对华三重定位列入其《组阁协议》。德国政治与科学基金会主席迈尔(Stefan Mair)认为,德国对华三重战略是按照不同领域进行的角色划分。具体而言,在以共同承担国际责任为导向的全球治理领域保持对华合作,包括气候保护、全球抗疫、国际反恐、减少大规模杀伤性武器以及禁止使用核武器与核威胁等;在经贸与科技领域开展基于规则的对华竞争;而在价值观与地缘安全上则强调中德的制度性对抗。当时,迈尔还建议应以“伙伴”与“对手”的双重维度对待俄罗斯。他认为,德俄在地缘安全与地缘战略利益上具有异质性,俄罗斯是德国与欧盟的“对手”,但不应忽视俄罗斯社会内部的基督教传统与自由化的西方生活方式的影响力,它们是俄罗斯政界实施“威权政治”的障碍。<sup>③</sup>

近年来,德国对华政策实践遵循三重定位。首先,在全球治理领域,中国是德国重要的可持续发展伙伴。2019年,中德绿色商品贸易额约占中欧绿色商品贸易额的四成,德国成为中国对欧盟绿色贸易的最大伙伴国。<sup>④</sup>其次,在经贸与科技领域,德国制衡中国在国际经济秩序上影响力,视中国为竞争者。2016年,美的收购德国智能制造企业库卡后,德国政府愈发警惕中国投资,此后多次修订《对外经济条例》,将非欧盟国家并购德国关键技术的股比审查门槛由25%下调至10%,并不断扩大审查范围。特别针对高科技、关键基础设施与敏感行业领域的企业,联邦政府可以以“对公共秩序存在威胁”为由审查非欧盟企业的收购案,甚至加以阻止。<sup>⑤</sup>2022年,中远集团欲收购德国汉堡港一个集装箱码头,引起联邦政府各部门争议。虽然联邦总理府力压众

---

<sup>①</sup> “Grundsatzpapier China: Partner und systemischer Wettbewerber—Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?” Bundesverband der Deutschen Industrie, January 2019, <https://bdi.eu/publikation/news/china-partner-und-systemischer-wettbewerber>.

<sup>②</sup> “EU—China—A Strategic Outlook,” European Commission, 12 March 2019, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

<sup>③</sup> Stefan Mair, “Partner oder Rivalen? — Vom Umgang mit autoritären Mächten,” in Günther Maihold et al., eds., *Deutsche Außenpolitik im Wandel—Unstete Bedingungen, neue Impulse*, pp.123–126.

<sup>④</sup> 曲如晓、李婧、杨修:《绿色合作伙伴建设下中欧绿色贸易的机遇与挑战》,载《中国经贸》,2021年第5期,第32–40页。

<sup>⑤</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, “Verordnung der Bundesregierung: Neunte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung,” 12 July 2017, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/V/neunte-aendvo-awv.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/V/neunte-aendvo-awv.pdf?__blob=publicationFile&v=1); “Siebzehnte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung,” 27 April 2021, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/kabinettsfassung-siebzehnte-verordnung-zur-aenderung-der-aussenwirtschaftsverordnung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/kabinettsfassung-siebzehnte-verordnung-zur-aenderung-der-aussenwirtschaftsverordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

议,但最终收购额从 35% 降至 24.9% 的少数股权比例。<sup>①</sup> 随后,德国经济部又以“公共秩序安全”为由,禁止北京赛微电子境外子公司收购德国 Elmos 汽车芯片制造产线。<sup>②</sup> 最后,中德“制度性对抗”不仅涉及价值观对抗,还体现在印太地缘政治博弈方面。2020 年,德国重塑印太战略,以维护价值观、自由航行与供应链安全为名,加强印太参与,主张发展多元化印太伙伴关系,降低对华单方面依赖。<sup>③</sup> 继 2021 年联邦国防军象征性进行印太巡航后,2022 年北约峰会后为展示联盟团结,德国空军派六架战机参加在澳大利亚举行的印太“漆黑”(Pitch Black)军演,但德国军机始终没有经过台湾海峡的计划,以免激怒中国。<sup>④</sup>

另一方面,德国对国际关系中的“我者”实行有效多边主义,明确多边主义的内核是西方价值观。毛尔曾提出,法国、美国、欧盟以及北约是德国最重要的伙伴,德国需要承担联盟义务,构建价值观联盟,发挥有效多边主义的作用,而中国与俄罗斯则被视为“威权国家”。他还指出,未来大国对于以何种规范引领多边主义的争论将愈演愈烈。一方是中国与俄罗斯,另一方是以美国、欧盟及其盟友为代表。<sup>⑤</sup> 近年来,德国在欧盟机制内积极参与美欧对华战略协调。拜登上台后推动美欧战略协调,欧盟也予以积极回应。美欧贸易和技术理事会(TTC)自 2021 年成立之初至 2022 年年底已举办三次会议,其功能从美欧经贸规则与科技标准的协调中心,发展为应对中俄地缘政治与地缘经济挑战的机制平台,致力于在出口管制、供应链安全、劳工权利、对华贸易政策、对俄信息交流以及科技标准上维护西方规则、自由主义价值观以及基于规则的经济体系。<sup>⑥</sup> TTC 的具体协调领域如表 2 所示。

<sup>①</sup> “Hamburger Hafen-Deal mit China; Bund erlaubt begrenzten Einstieg,” NDR, 26 October 2022, <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Hamburger-Hafen-Deal-mit-China-Bund-erlaubt-begrenzten-Einstieg,hhla446.html>.

<sup>②</sup> “Chiphersteller Elmos: Kabinett stoppt chinesische Übernahmen,” Tagesschau.de, 10 November 2022, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/elmos-china-verkauf-verboten-chip-technologie-101.html>.

<sup>③</sup> 赵宁宁:《德国“印太战略”的战略考量、特点及影响》,载《和平与发展》,2021 年第 5 期,第 69-85 页。

<sup>④</sup> “‘Pitch Black’ Eurofighter beim Indopazifik-Manöver,” Tagesschau.de, 19 August 2022, <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/pitch-black-manoever-101.html>.

<sup>⑤</sup> Hanns W. Maull, “Multilateralismus und Partnerschaft in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik,” in Günther Maihold et al., eds., *Deutsche Außenpolitik im Wandel—Unstete Bedingungen, neue Impulse*, pp.59-62.

<sup>⑥</sup> “U.S.-EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement,” Office of the United States Trade Representative, 29 September 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/september/us-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement>.

表 2 美欧 TTC 的协调领域与内容

出口管制	密切协调美欧关键技术的出口管制,重点防备俄罗斯和潜在的制裁规避者
规则与标准	建立美欧战略标准化信息机制(SSI),实现有关国际标准制定的信息共享
供应链安全	建立预警系统,预测和解决半导体供应链中断的问题,确保美欧供应链安全,避免补贴竞赛
人工智能	美欧制定联合路线图,建立可信赖的人工智能和风险管理评估工具
量子信息	建立美欧量子信息技术专家工作组,共商技术标准、知识产权和出口管制等问题
电动汽车	为政府资助的电动汽车充电设施提出联合建议,确保美欧电动汽车的通用性
劳工权利	支持劳资双方对话,促进国际劳工权利保护,帮助雇员和企业实现数字化和绿色转型,保持全球竞争力
针对俄罗斯的信息交流	建立新合作框架,识别和评估俄罗斯的信息操纵和信息审查的行为,创建数字平台,确保危机信息的完整性
对华贸易协调	针对第三国的贸易措施与贸易倡议尽早进行美欧对话,避免对双方经济造成负面影响;协调解决经济胁迫问题;美欧医药器械企业加强在华市场的情况交流
网络价值观	推进《互联网未来宣言》原则:人权、自由、全球性、包容性和可负担性
全球粮食安全	加强美欧政策对话,应对乌克兰危机导致的全球粮食危机
网络安全	为受到网络安全威胁的中小企业制定美欧网络安全实践指南
第三国数字基础设施项目	美国国际开发金融公司与欧洲投资银行达成备忘录,加强对第三国的数字基础设施建设与新兴技术项目的融资协调。在牙买加和肯尼亚启动信息和通信技术与服务(ICTS)援助

资料来源:“Fact Sheet: U.S.-EU Trade and Technology Council Establishes Economic and Technology Policies & Initiatives,” The White House, 16 May 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/16/fact-sheet-u-s-eu-trade-and-technology-council-establishes-economic-and-technology-policies-initiatives/>; “Fact Sheet: U.S.-EU Trade and Technology Council Advances Concrete Action on Transatlantic Cooperation,” The White House, 5 December 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/05/fact-sheet-u-s-eu-trade-and-technology-council-advances-concrete-action-on-transatlantic-cooperation/>。

综上,德国作为“建构力量”始终强调国际关系中的身份政治。对德国而言,美欧

等价值观盟友是“我者”,而与西方身份认同、价值观与治理模式不同的国家则被视为“他者”。一方面,德国难以在大国博弈中保持“等距中立”,对“我者”实施基于价值观的有效多边主义,如积极参与美欧战略协调等。另一方面,德国在“非等距”的大国关系中仍有战略自主性,主张与国际关系中的“他者”构建多维度关系。特别是在对华政策上,德国不会完全跟随美国的对华战略,更不会推动对华技术“脱钩”。<sup>①</sup>正如朔尔茨在《外交事务》杂志撰文所言,中国崛起并不意味着遏制对华合作。<sup>②</sup>德国更为强调基于规制的经济与科技竞争以及产业链与供应链的多元化布局,以降低地缘政治风险。在全球治理上,德国以“共同承担国际责任”为导向开展对华合作,认为解决全球问题不可忽视中国的参与。

## 五 结语

近年来,在变化的国际环境中,德国作为欧洲的“危机管理者”,不断增强在欧盟内的领导作用,撬动盟友的权力资源,逐渐从地缘经济行为体转变为地缘政治行为体,致力于发挥更大的国际影响力。在激烈的国际地缘政治博弈中,德国反思“文明力量”角色在现实政治中适用性的同时,政界与社会民众的外交认知与盟友对德国的期待也发生变化,这反映出德国的外交角色正在发生转变。德国外交与安全战略文件也频繁出现“建构力量”的新角色叙事。德国作为“建构力量”角色,既具有规范性力量底色,又运行权力政治的逻辑,这为积极有为的外交创造了更多的政策选择空间。然而,德国从“文明力量”向“建构力量”的外交角色变迁仍需通过外交实践加以验证。

德国“建构力量”外交角色的学术辩论主要沿着国际关系中的现实建构主义研究路径,致力于寻找理性主义的权力政治与建构主义的价值规范之间的桥梁。而国际责任、权力政治、国家利益观、国际关系中的身份政治也成为解析德国“建构力量”外交角色核心逻辑的重要维度。从上述维度出发,笔者归纳出德国“建构力量”外交角色的内涵特征,通过分析近十年来的德国外交实践,评估德国在各个维度的“建构意愿”与“建构能力”之间的契合度。

笔者发现,德国作为“建构力量”外交角色的内涵特征是:承担包括联盟安全责任

<sup>①</sup> Laura von Daniels, “Bidens Außenpolitik nach den Zwischenwahlen—Ringens um Ukraine—Unterstützung, zunehmendes Technologie—Decoupling von China,” SWP—Aktuell No.73, November 2022, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A73\\_BidensAussenpolitik.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A73_BidensAussenpolitik.pdf).

<sup>②</sup> Olaf Scholz, “The Global Zeitenwende: How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era,” 5 December 2022, <https://www.foreignaffairs.com/germany/olaf-scholz-global-zeitenwende-how-avoid-new-cold-war>.

与全球治理贡献在内的更多国际责任;通过“灵巧外交”,撬动盟友的权力资源,在维护西方主导的基于规则的国际秩序上发挥超越自身实力的领导力;国家利益基于经济利益与价值规范,维护自由主义价值观与基于规则的国际秩序,注重价值观外交;对国际关系中的“我者”实施基于价值观的“有效多边主义”,与“他者”构建多维度的关系。

然而,通过对近十年的德国外交实践分析发现,德国外交角色的变迁仍面临不少挑战。德国的“建构意愿”与其“建构能力”在不同维度存在不同程度的张力。具体而言,各个维度的外交实践与其作为“建构力量”的外交行为模式图景的契合度高低不一。其中,德国在国家利益观与界定国际关系身份政治上的“建构能力”与“建构意愿”之间的契合度较高。德国将价值观外交与“泛安全”议题相结合,成为加强国际地缘政治博弈的重要手段,不仅积极参与美欧价值观盟友的战略协调,还与国际关系中“他者”构建多维度的关系。然而,在承担国际责任与实施权力政治方面,德国的“建构能力”与“建构意愿”之间仍存在较大程度的张力,面临规范与现实层面的诸多制约,包括“克制文化”的社会韧性以及欧洲盟友和现有欧盟决策机制对德国权力的对冲等。概言之,德国成为成熟的“建构力量”是一个中长期的过程,仍需要更多的硬实力资源投入以及更大规模的公民辩论,以进一步突破“克制文化”的限制,获取盟友对其权力建构的认可与支持。

(作者简介:黄萌萌,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:齐天骄)