

德国“印太战略”的战略考量、 特点及影响^[1]

赵宁宁

【内容提要】2020年9月,德国发布其“印太战略”的里程碑性文件——《德国—欧洲—亚洲:共同塑造21世纪》,明确提出“印度洋—太平洋地区是德国外交政策的优先议程”。在实践中,德国“印太战略”呈现“印太”概念建构的开放性、利益诉求的综合性、行动路径的多边性和政策倡议的实心化等特点,暗含德国为应对印太地区地缘政治和经济新态势、一定程度迎合美国战略需求、维护自身战略利益和引导制定欧盟“印太战略”的重要考量。德国“印太战略”虽然反对被迫在中美之间选边站队,但其对华政策的“经济安全顾虑”和“文明力量”因素有所提升。中国应该警惕德国在“后默克尔时代”推进“印太战略”过程中可能呈现的对华制衡因素,未雨绸缪,推动中德双边关系平稳发展。

【关键词】德国“印太战略” 经济安全 欧盟 中德关系

【作者简介】赵宁宁,华中师范大学政治与国际关系学院副教授,硕士生导师。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2021)05-0069-17

[1] 本文是2019年国家社会科学基金重点项目《美国对华战略竞争与中国的发展战略与对策研究》(项目批准号:19AGJ003)的阶段性成果。

2020年9月1日,德国政府发布了一份针对印太地区的政策方针文件——《德国-欧洲-亚洲:共同塑造21世纪》,明确提出“印度洋-太平洋地区是德国外交政策的优先议程”。^[1]该战略文件的发布,引起了国际舆论的广泛争论。部分舆论认为,德国“印太战略”具有较强针对性,意味着德国在跟进美国“印太战略”,放弃传统对华友好政策,开始从战略安全领域制衡中国。^[2]2021年8月2日,德国海军“巴伐利亚”号护卫舰启程前往印度洋-太平洋地区,并计划穿行中国南海海域。德国国防部长卡伦鲍尔在声明中表示,这是近20年来德国首次进行这样的部署行动,旨在维护国际水域的航行自由,并表达对那些共享德国价值观的地区伙伴的支持。^[3]“巴伐利亚”号护卫舰的此次行程被国际舆论赋予了强烈的地缘政治和冲击中德关系含义。另有部分舆论认为,德国“印太战略”与美版“印太战略”有着本质区别,德国并未在中美之间选边站队^[4],而是在竞争环境日趋激烈的印太地区“左右平衡”,尽力拓展自己的战略行动空间。^[5]德国政府为何在新冠疫情肆虐世界之际推出其“印太战略”,用意何在?为此,本文致力于探讨德国推出和实施“印太战略”的战略考量,分析其特点并研判其影响。

[1] Germany Federal Foreign Office, “Germany-Europe-Asia: Shaping the 21st Century Together: The German Government Adopts Policy Guidelines on the Indo-Pacific Region,” September 1, 2020, <https://www.auswaertigesamt.de/en/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/german-government-policy-guidelines-indo-pacific/2380510>.

[2] Andreas Fulda, “Germany's New Policy Paper for the Indo-Pacific: Some Change in Tone, Little in Substance,” September 21, 2020, <https://rusi.org/commentary/germanys-new-policy-paper-indo-pacific-some-change-tone-little-substance>.

[3] 《德国军舰近20年来首次启程前往印太部署 计划穿行南海》,中国青年网, https://t.m.youth.cn/transfer/index/url/news.youth.cn/js/202108/t20210803_13149319.htm.

[4] Heribert Dieter, “A Timid Step Forward: Germany's New Indo-Pacific Policy,” September 11, 2020, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/a-timid-step-forward-germanys-new-indo-pacific-policy/>.

[5] Coby Goldberg, “Germany's Indo-Pacific Vision: A New Reckoning With China or More Strategic Drift?” September 3, 2020, <https://thediplomat.com/2020/09/germanys-indo-pacific-vision-a-new-reckoning-with-china-or-more-strategic-drift/>.

一、德国推出“印太战略”的战略考量

在新冠疫情全球肆虐之际，德国推出“印太战略”，成为继法国之后第二个发布“印太战略”文件的欧盟成员国，其背后的战略考量引人深思，耐人寻味，主要因素包括以下三个方面。

（一）两面下注，一定程度上迎合美国的“印太战略”需求

特朗普政府时期，美国视中国为最主要的战略竞争对手，采取强硬对华政策，以应对中国在经贸、军事、国际影响力等方面给美国带来的潜在威胁和挑战，竭力滞缓中国国际影响力和综合实力的增长步伐。在实践中，特朗普政府积极推进“印太战略”，重点突出安全领域，其所关注的政治、经济、人权等领域也更多是作为“工具性”领域，服务于遏制中国发展、维护美国霸权地位。^[1] 鉴于历史和现实的原因，美国长期以来是影响德国外交和安全政策的重要因素。特朗普政府出于实施对华战略遏制的需要，近年来一直试图推动“联德制华”“联欧制华”，以便将其纳入美国的对华战略轨道。但在特朗普政府时期，德美关系受到“美国优先”原则的负面影响，两国在外交、防务、经贸等领域存在诸多分歧，双边关系陷入冷战结束后的“最低谷”。德国虽然未完全顺从美国的意愿，但在部分议题上如人权、5G 规则等领域，也选择了顺从和配合美国对华打压，对华政策显示出一定的对美独立性和对华两面性特点。^[2]

拜登执政后，继承特朗普政府对华战略竞争的政策理念，进一步推进“印太战略”，但在对华战略竞争的方式上，愈加注重与德国等欧洲盟友的协调。2021 年 6 月，拜登总统任内首访选择欧洲，接连参加七国集团伦敦峰会、北

[1] 参考尚月：《俄罗斯战略视野中的美国“印太战略”》，载《现代国际关系》2020 年第 10 期，第 1-9 页；仇朝兵：《“印太战略”下美国与印太国家的经济接触》，载《美国研究》2020 年第 5 期，第 87-121 页。

[2] 孙恪勤、侯冠华：《德国对华政策中的美国因素》，载《国际展望》2020 年第 5 期，第 23-45 页。

约峰会和美国-欧盟峰会等重要国际会议，在改善跨大西洋伙伴关系方面取得一定成效。从峰会进程和公报内容看，德国等欧洲国家在中国等重要议题上谋求与美国政策协调的趋势明显，如七国集团伦敦峰会公报提出在经济贸易规则、产业供应链、基础设施建设等领域构建针对中国的“替代方案”^[1]，北约峰会公报将中国列为“体制性挑战” (systemic challenges)，并强调通过加强跨大西洋伙伴关系影响印太安全事务等。^[2] 作为与印太区域国家在政治、经济、文化、环境保护等领域有长久合作的国家，德国并不期望被区域地缘政治竞争所裹挟，立足最大程度提升战略自主性。德国“印太战略”的对华政策用语极为谨慎，极力避免其战略理念的对华排斥面。但在德国看来，中国的快速发展及其在抗疫宣传、香港管治、市场准入、“南海填岛”等问题的“强势”行为，亦不符合德国长期所坚持的人权理念、市场经济理念和规则治理理念。因此，德国的“印太战略”有着较强“隔空喊话”的利益考量，间接向中国施压，试图在中美战略竞争中两面下注、左右平衡，在一定程度迎合美国战略需求下，为提升“印太战略”的自由度提供空间保障。

（二）维护国家利益和提升国际影响力的战略需要

维护自身在印太地区的国家利益、提升国际影响力则是德国推出“印太战略”的根本动因。2020年9月1日，德国外长马斯（Heiko Maas）在印太政策指导方针发布的声明中说：“德国未来几十年的繁荣和地缘政治影响取决于与印太国家的合作方式。印太地区比世界其他任何区域都能影响未来国际秩序的形态，德国希望能够融入到区域秩序的构建当中”。^[3]

德国在印太地区的国家利益诉求具有综合性和广泛性。与美国在印太地

[1] European Council, “2021 G7 Leaders' Communiqué : Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better,” June 13, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/13/2021-g7-leaders-communique/>.

[2] North Atlantic Treaty Organization, “Brussels Summit Communiqué,” June 14, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.

[3] Germany Federal Foreign Office, “Foreign Minister Maas on the Adoption of the German Government Policy Guidelines on the Indo-Pacific Region,” September 1, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-indo-pacific/2380474>.

区传统安全维护、霸权地位护持的主导性国家利益视角相比,德国“印太战略”奉行“相互联系的安全观”,注重领域和议题间的内在互动,反对狭隘地界定德国在印太地区的安全利益,认为应对气候变化、难民治理、发展扶贫等都是该区域安全的一部分。在经济领域,德国工商产业界认为,在华市场已经深耕多年,但由于中国生产成本增加、竞争加剧、环保标准提升、外资优惠政策弱化以及印度、东南亚国家等投资环境的改善,减轻对华经贸依赖、开辟新的合作市场和发展空间,既是市场经济发展的自然选择,也是德国“印太战略”的引导方向。同时,由于新冠疫情所呈现的国际单一供应链的敏感性和脆弱性,德国认识到在深化与华经贸合作基础上多元化经贸合作伙伴的重要性。2020年10月19日,在德国亚太商业会议上,德国总理默克尔表示:“德国的出口太过依靠中国,中国市场占据德国对亚洲出口总额的八分之三。希望德国企业可以分散投资,实现企业出口的多元化。”德国经济部长皮特·阿尔特迈尔(Peter Altmaier)也以疫情期间德国在医疗设备方面遭遇的供应瓶颈为例,表示“德国企业应该向除中国之外的亚洲市场多元化发展,而不是依赖单一供应链”。^[1]但德国多元化经贸合作伙伴的政策引导,与美国特朗普政府的对华经济脱钩政策有很大区别。

在机制建设领域,德国认为虽然印太地区存在多类别、多领域的区域性和次区域性国际机制,但这些机制的现有规范性和约束性不足以应对不断演进的地缘政治和经济新环境。德国可以利用具有优势的规范性权力,在具体议题领域的议程设置、规则制定等方面发挥国际影响力,提升本国在印太地区的国际话语权。可以说,德国“印太战略”是其全球外交和治理战略在印太地区的映射,试图运用技术、资金、道义和规范性权力优势,引导印太区域秩序建构,从根本上体现了将本国意志融入多边治理框架、提升自身国际地位、增强国家自主性的战略需要。

[1] Reuters Staff, “German Econ Minister Tells Firms to Diversify beyond China in Asia,” October 19, 2020, <https://www.reuters.com/article/germany-economy-asia/german-econ-minister-tells-firms-to-diversify-beyond-china-in-asia-idUKL8N2HA2HV>.

（三）推进欧盟“印太战略”的制定和实施

在英国脱欧、新冠疫情蔓延等多重因素影响下，欧盟日益重视增强战略自主能力，谋求在全球事务中发挥应有的特殊影响力。在印太地区未来秩序建构中，能否施加战略影响、塑造符合自身利益诉求的多边秩序框架，亦是考验欧盟战略自主能力建设成效的试金石。因此，制定和颁布一份综合性的“印太战略”，在欧盟内部成为热议话题。^[1]印太概念开始呈现在欧盟和成员国相关政策文件中，并得到欧盟领导人的频繁使用。2018年5月2日，法国总统马克龙在访问澳大利亚时提出要在印太地区建立“巴黎—德里—堪培拉新战略轴心”，共同维护基于规则的地区秩序，保卫该地区不受“霸权主义”影响。^[2]2019年5月24日，法国国防部发布《法国印太防务战略报告》，明确指出：“法国是与印太安全形势发展变化息息相关的印太大国，如今在印太地区拥有7个海外省和海外领地，国土面积46万平方公里。其在印太地区的战略目标是维持其影响和行动自由，维护有利于法国及其伙伴经济和政治活动的安全环境。”^[3]2020年11月13日，荷兰外交部对外发布荷兰版“印太战略”，呼吁欧盟成员国在印太区域安全、经济治理等问题上采取一致行动。^[4]

2015年时任德国外长施泰因在“回顾2014——集思外交政策”项目的总结报告中写道：“德国只有在欧洲内部并通过欧洲才是强大的。德国需要一个对外具备行动能力的欧盟，以便它倡导建立一种公正、以规则为本的全球秩序的呼声能获得支持并具有分量。”^[5]在实践中，德国是欧盟战略自主的坚

[1] Garima Mohan, “A European Approach to the Indo-Pacific?” August 20, 2020, <https://www.gppi.net/2020/08/20/a-european-approach-to-the-indo-pacific>.

[2] 李益波：《法国也出台了“印太战略”》，载《世界知识》2019年第13期，第37页。

[3] French Ministry for Armed Forces, “France's Defence Strategy in the Indo-Pacific,” February 8, 2020, https://apcss.org/wp-content/uploads/2020/02/France-Defence_Strategy_in_the_Indo-Pacific_Summary-2019.pdf.

[4] Sebastian Strangio, “Following France and Germany, the Netherlands Pivots to the Indo-Pacific,” November 13, 2020, <https://thediplomat.com/2020/11/following-france-and-germany-the-netherlands-pivots-to-the-indo-pacific/>.

[5] [德] 芮悟峰，胡莹译：《从“外交政策之集思”到“外交政策之改进”：“回顾2014”进入落实阶段》，载《德国研究》2015年第3期，第4-15页。

定推动者，也越来越多按照自己的理念与意愿引领和制定欧盟内外政策，力争德国利益与欧盟整体利益的有效融合。德国“印太战略”提出的行动原则和诸多政策倡议都是打着“欧盟的名义”，具有明显德国“印太战略”欧盟化的痕迹。德国在刚刚接任欧盟轮值主席国两个月之际对外发布“印太战略”，展现出其协调和引领欧盟成员国制定欧盟“印太战略”的意图。^[1]甚至有学者认为，德国“印太战略”为欧盟“印太战略”的协商和制定勾画了蓝图。^[2]2020年9月2日，德国外长马斯在印太政策指导方针发布的声明中提出，德法将共同努力，与欧盟其他成员国尽快协商制定和出台欧盟“印太战略”。^[3]

作为欧盟外交与安全政策的事实领导者，法德两国“印太战略”间的兼容性和一致性是欧盟“印太战略”制定的核心问题。法国“印太战略”相对狭窄地侧重于安全防务，强调维护以国际法为基础的海洋秩序，明确指责中国在南海的相关政策完全违反了《联合国海洋法公约》。法国智库蒙田研究所（Institut Montaigne）研究员马修·杜懋之（Mathieu Duchatel）和格瑞玛·莫汉（Garima Mohan）指出，法国“印太战略”在区域海洋秩序维护方面，更多承继了美国“印太战略”的主要要素，包括不受胁迫、遵守国际法、保持贸易投资的开放性和透明性等；在伙伴关系上，强调深化与澳大利亚、印度和日本的双边和三边关系，逐渐放弃中法关系在印太地区的主导地位。^[4]开展与印太区域内相关国家的安全对话、参加双边和多边军事演习，是法国“印

[1] Katja Theodorakis, “Declaration of Independence? Germany's New Indo-Pacific Policy Guidelines,” September 5, 2020, <https://www.kas.de/en/web/australien/single-title/-/content/declaration-of-independence-germany-s-new-indo-pacific-policy-guidelines>.

[2] Ralf Ostner, “Germany's Indo-Pacific Strategy,” September 3, 2020, <https://russiancouncil.ru/en/blogs/ralf-ostner/recp-start-and-germanys-indopacific-strategy/>.

[3] Germany Federal Foreign Office, “Foreign Minister Maas on the Adoption of the German Government Policy Guidelines on the Indo-Pacific Region,” September 1, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-indo-pacific/2380474>.

[4] Mathieu Duchatel and Garima Mohan, “Franco-German Divergences in the Indo-Pacific: The Risk of Strategic Dilution,” October 19, 2020, <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/franco-german-divergences-indo-pacific-risk-strategic-dilution>.

太战略”的重要推进领域。

对于德国来说,引导制定和实施欧盟“印太战略”,首先在于协调德法立场。以安全防务为核心的法国“印太战略”正好可以为德国所用,弥补自身向印太地区投放军事力量的政治和实力难题,并以此为契机推进欧盟自主能力建设。^[1]2021年4月12日,德国外长马斯在德国《商报》上发表署名文章《我们需要欧洲的印太战略》,强调欧盟需要团结,扩大对印太地区的经济投资和政治投资,指出德国已经与法国、荷兰联手制定了一项欧盟的印太战略,供欧盟理事会协商讨论。^[2]2021年4月16日,欧盟理事会发布首份“印太战略”文件《欧盟印太合作战略报告》,简要阐述了欧盟参与印太地区事务的战略考量、路径及未来愿景。^[3]报告突出强调自身在印太地区开展务实的经济合作和保持海军力量的“有意义的存在”,无不镌刻着德法等成员国“印太战略”的影子,很大程度上是基于法德立场的某种折中,试图促进欧盟在印太地区的经济利益和战略影响。^[4]

二、德国“印太战略”的特点

默克尔总理执政后期,面对印太地区地缘政治与经济形势的新变化,积极实施和推进“印太战略”,以更加自信的姿态活跃于这一舞台,期待在该地区的政治、安全 and 经济秩序构建中扮演建设性角色、拥有更多话语权和影响

[1]《美日法战舰在南海周边开展反潜演练,日本出动准航母参加》,环球网, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1686761785455553896&wfr=spider&for=pc>。

[2] German Federal Foreign Office, “Europe Needs a Strategy for the Indo-Pacific,” April 12, 2021, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-handelsblatt-indopacific/2453358>.

[3] Council of European Union, “Indo-Pacific: Council Adopts Conclusions on EU Strategy for Cooperation,” April 16, 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/en/pdf>.

[4] 葛腾飞:《“印太”地区安全秩序纷争与中国的地区秩序愿景》,载《外交评论》2021年第3期,第85-86页。

力。总体来讲，德国“印太战略”呈现以下四个特点。

（一）印太地区概念建构的开放性

近年来，在美日印澳等国的宣传和推动下，“印太”逐步成为国际政治界的重要话语概念。印太概念流行的根本动力在于经济因素，源于中印两国经济快速发展和综合国力迅速提升所带来的国际政治格局演化，使得国际社会关注的焦点从“欧洲－大西洋”地区转向“印度洋－太平洋”地区。^[1]但美国出于制衡中国发展、维护霸权地位的需要，认为其长期所坚持的亚太战略无法实现遏制中国崛起的战略目的，抛出“印太”概念，试图利用日印澳三个战略支点国家，围堵中国国际影响力的拓展，构建从太平洋到印度洋的对华两洋遏制战略。尽管美国在2017年《美国国家安全战略报告》等官方文件中宣称建立一个“自由、开放的印太地区”，其提出的“印太”概念是囊括政治、经济、安全等多领域的综合性概念，但本质上更多充斥着地缘安全考量，具有强烈的针对性和排他性。美国印太概念的针对性和排斥性，从根本上决定了美国“印太战略”的推进方向。积极构建美日印澳四国合作机制对抗中国、拉拢东盟及其部分成员国站在中国的对立面、升级美台关系等，成为特朗普政府时期“印太战略”的主要着力点。

德国的“印太战略”虽不缺乏对中国实力快速上升所带来的地缘政治影响的忧虑，但对中美在印太地区的战略对抗风险更为紧张，认为印太地区的和平稳定事关该地区的发展福祉，攸关德国乃至欧洲在该地区的利益维护和实现，故明确表示反对印太地区的单极和两极秩序，主张构建多元化的合作伙伴关系，重点突出多边主义，反对被迫在中美之间选边站队。正如默克尔在2020年1月对民众所说的：“我的主张是，我们不要陷入新的两极化，而是根据我们的成就和在多边主义方面的经验，努力让中国参与进来，至少平

[1] 参考周士新：《东盟印太展望及其战略启示》，载《和平与发展》2020年第1期，第68-79页；宋德星、黄钊：《日本“印太”战略的生成机理及其战略效能探析》，载《世界经济与政治》2019年第11期，第34-54页。

等地对待他们。”^[1]以此为逻辑起点,德国的“印太”概念具有更强的开放性,在涉及中国外交政策的评价方面语言较为谨慎温和。^[2]2020年10月,德国驻印尼大使皮特·施可夫(Peter Schoof)在接受媒体采访时表示,德国“印太战略”在对华政策方面选择合作路径,以应对该地区出现的新挑战和新问题。^[3]

(二) 印太地区利益界定的综合性

在开放性的“印太”理念约束下,德国“印太战略”并未特意聚焦地缘安全领域,其利益诉求集中在政治与安全、经济商贸、环境保护三个领域。

在政治与安全领域,德国指出印太地区除了日益增长的大国地缘政治对抗风险外,还存在朝鲜核问题、边界争端、海域划界争议、恐怖主义、海盗等多种传统和非传统安全风险,对德国在印太地区国家利益的实现带来潜在威胁。为此,德国“印太战略”认为自由选择合作伙伴攸关区域各国的政策自由度,单极或两极秩序都无助于印太地区伙伴关系的构建和安全问题的治理,主张与区域成员构建多元化的合作伙伴,增强自身在具体议题领域的战略自主性;拓展德国与区域成员的合作范围,在继续强化贸易和投资合作的同时,积极发展在政治对话、安全保障、文化教育等领域的合作。

在经济商贸领域,一方面,欧洲与亚洲的海上贸易大都经过太平洋和印度洋,德国认为如果该区域爆发地缘政治冲突,最终会波及国际运输航线的自由和安全,会对德国经济安全带来严重后果。为此,德国“印太战略”明确指出自由畅通的海洋运输航线攸关德国乃至欧洲各国的国家利益。另一方

[1] Chatham House, “Rethinking German Policy Towards China: Prospects for Change in the Post-Merkel Era,” May 16, 2021, <https://www.chathamhouse.org/2021/05/rethinking-german-policy-towards-china>.

[2] Frédéric Grare, “Germany's New Approach to the Indo-Pacific,” October 15, 2020, <https://carnegieendowment.org/2020/10/15/germany-s-new-approach-to-indo-pacific-pub-82978>.

[3] Martin Orth, “An Interview with Ambassador Dr Peter Schoof about Germany's New Guidelines for Its Future Indo-Pacific Policy,” October 19, 2020, <https://www.deutschland.de/en/topic/politics/indo-pacific-german-guidelines-for-future-policy>.

面，印太区域占据德国外贸总量的 20%，2019 年达到 4200 亿欧元。德国成千上万的工作岗位依赖对印太国家的贸易投资。德国“印太战略”强调，开放市场和自由贸易符合德国与印太诸国人民发展福祉，德国继续支持世贸组织在区域经济治理中发挥应有作用，与区域国家积极推动双边自贸协定的谈判。同时，德国认为经济发展与繁荣日益依赖数字互联互通以及关键技术的突破发展，在推动欧洲与印太地区数字互联互通方面，需要考量技术发展、国家安全和风险等诸多因素的综合影响。

在环境保护领域，德国“印太战略”提出该地区经济和城市化的快速发展，给全球环境保护和应对气候变化带来较大压力，德国将支持印太国家选择环境友好型和社会兼容型的发展道路。

（三）“印太战略”路径推进的多边化

长期以来，德国重视具有约束力的国际规范和有效的国际机制，以期在一个更加相互依赖的世界中实现各国有序、协调共存。^[1]相较于美国等从本国立场强势表达和实现本国利益诉求，德国“印太战略”更加主张以《联合国宪章》《联合国海洋法公约》等国际条约为依据，以各种国际机制为载体，在多边框架下推进印太地区合作伙伴的务实对话与合作。^[2]比如，德国“印太战略”强调深化与东盟的合作，提升德国－东盟发展伙伴关系（development partnership）为对话伙伴关系（dialogue partnership），谋求成为东盟国防部长扩大会议（ASEAN Defence Ministers Meeting Plus）观察员，在环境保护和气候变化领域深化合作；积极推动欧盟与东盟发展战略伙伴关系，增强欧盟在东盟安全政策论坛中的参与度；作为太平洋岛国论坛的对话伙伴，继续派遣高级代表参加论坛峰会；支持湄公河委员会战略计划（2021—2025）的推进；

[1] 吴志成、王亚琪：《德国的全球治理：理念和战略》，载《世界经济与政治》2017 年第 4 期，第 42—59 页。

[2] Garima Mohan, “Germany Gets on Board With the Indo-Pacific,” September 13, 2020, <https://www.9dashline.com/article/germany-gets-on-board-the-indo-pacific>.

与环印度洋联盟在海事安全、灾难防控、商业合作等领域深化合作。德国“印太战略”同时强调，支持联合国安全理事会、二十国集团、世界银行、国际货币基金组织、世界贸易组织、世界卫生组织等国际机制在印太地区的安全治理、经济治理和卫生治理领域发挥强有力的作用。多边国际机制一方面有助于提升德国“印太战略”的合法性和国际影响力，另一方面有助于把“印太战略”的推进置于东盟、二十国集团、太平洋岛国论坛等框架下，降低国际社会尤其是中国对德国“印太战略”的猜疑，降低战略推进的舆论风险和资源成本。但德国对多边机制的推崇，也包含着推进自身意志和方案的利益考量，比如在安全治理领域，德国主张与日本、印度一道持续推动联合国安全理事会改革，增强安理会在全球和区域安全治理进程中的行动能力，这就与长期以来德国谋求安理会常任理事国的愿景不谋而合；在环境治理领域，德国作为国际和欧盟气候政策领导者，把应对气候变化和区域海洋环境污染列入德国与印太伙伴的优先合作事项，诸多具体的环境行动倡议也无不透露着德国的环境保护理念。^[1]

（四）“印太战略”行动倡议的实心化

广泛的关注领域和明确的行动倡议，使《德国－欧洲－亚洲：共同塑造21世纪》被称为“最具综合性和细节性的印太区域战略文件”^[2]，使其“印太战略”呈现较强的实心化特征。比如在应对气候变化和环境保护领域，德国在与印太国家已有合作项目的基础上，提议与中国、印度等区域国家进一步加强在碳排放领域的合作，扩大对太平洋岛国的资金和技术支持，增强与澳大利亚在绿色能源技术研发方面的合作，资助维护印太地区生物多样性的

[1] Caroline Tang, “Risk Diversification: Germany Joins the Indo-Pacific Policy Arena,” September 10, 2020, <http://www.eias.org/news/risk-diversification-germany-joins-the-indo-pacific-policy-arena/>.

[2] Frederick Kliem, “Germany's Indo-Pacific Strategy: Can Berlin Contribute?” September 9, 2020, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/cms/germanys-indo-pacific-strategy-can-berlin-contribute/>.

系列项目，拨款 22.5 亿欧元支持绿色气候基金（Green Climate Fund）；在安全领域，与合作伙伴一起扩大该区域的安全和国防合作，包括参加安全对话论坛、参加该区域的联合军事演习、拟订联合撤离计划、借调联络官和各种形式的海上存在，支持中国和东南亚部分国家尽快达成“南海行为准则”，继续执行国内危机预防、国内冲突管控以及和平维护的系列措施，合作打击暴力恐怖主义，加强与印太国家军备控制和出口管制政策接触，推动更多国家加入《武器贸易协定》（Arms Trade Treaty）；在自由贸易领域，在欧盟与越南、日本、新加坡、韩国等已有自贸协定的基础上，推进欧盟与澳大利亚、新西兰和部分东南亚国家的自贸谈判，改善德国和欧盟产品在印太地区的市场准入环境，促进经贸合作的公平性；在文化交流领域，在印度新德里“德印科技中心”（Indo-German Science and Technology Centre）已有的基础上打造更有创新力的合作网络，深化与上海同济大学、胡志明市越南－德国大学（Vietnamese-German University in Ho Chi Minh City）等印太地区高校及科研机构的合作，加强对德国科学家参与印太区域联合科研项目的资助，打造德国科学外交的旗舰项目等。

三、德国“印太战略”的影响

“印太战略”是德国全球外交和国家发展战略的重要组成部分，其根本目标在于维护和拓展德国在印太地区的国家利益。《德国－欧洲－亚洲：共同塑造 21 世纪》立足于德国与印太地区相关国家、国际组织已有的合作基础和事项，根据印太地区快速变化的地缘政治和经济环境，提出未来较长一段时期德国在印太地区的利益诉求、行动原则和政策路径等，其潜在影响可以从以下三个方面来研判。

第一，增强德国在印太地区经济、安全、环境等议题中的“能见度”，提升德国在地区秩序建构中的影响力。伴随德国“印太战略”的推进，其将逐渐成为该区域秩序建构中的重要一方。依托强大的经济实力、在全球气候

外交中的领导力、国际规则供给的规范性权力等硬实力和软实力基础，德国积极布局 and 推进“印太战略”，将为该区域各方在经济合作、安全治理、环境治理、科教文卫合作等议题领域提供诸多合作机会。未来一段时期，德国将以推进“印太战略”为契机，与该地区各方在不同议题领域构建各式各样的伙伴与合作关系，逐渐把自己塑造成为印太地区经济合作推动者、环境治理引领者和公共安全产品提供者，进而提升德国在印太地区秩序建构中的影响力和话语权。

第二，推动欧盟“印太战略”制定和实施，加速欧盟的“印太转向”。协调欧盟成员国制定欧盟版“印太战略”，是德国“印太战略”的重要目标，亦是考验德国领导力的重要领域。“欧盟框架”是德国“印太战略”的首要原则，其强调欧盟及成员国采取协调一致行动才能更好地维护自身在印太地区的利益诉求。如何界定欧盟未来“印太战略”的优先领域，将欧盟资源集中起来，采取实质性的印太外交与安全行动，是德国推动欧盟“印太战略”制定和实施的主要方向。波兰国际事务研究所高级研究员帕特里克·库格尔（Patryk Kugiel）曾撰文指出制约欧盟“印太战略”制定的障碍因素，除欧盟成员国（法国除外）在印太地区并不存在领土、地理遥远限制欧盟在印太秩序建构中发挥影响力、欧盟是国际公共安全产品的消费者而非主要提供者、担忧贸然制定“印太战略”会引起中国猜疑四个因素外，着重强调欧盟成员国千差万别的利益诉求以及盘根错节的对外关系，利益协调存在很大难度，会制约欧盟对外采取统一立场。^[1]然而，在实践中，在德法合力引领和推动下，欧盟理事会发布《欧盟印太合作战略报告》，凸显了欧盟成员国搁置诉求争议、加强欧盟在印太地区战略关注和存在的决心，标志着欧盟介入印太事务迈出了关键性的一步。^[2]

[1] Patryk Kugiel, “The European Union's Strategic View Toward the Indo-Pacific,” September 18, 2020, https://carnegieendowment.org/files/Europe_Indo-Pacific_-_South_Asia_Discussion_Papers_-_Complete_Report.pdf.

[2] Pierre Morcos, “The European Union Is Shaping Its Strategy for the Indo-Pacific,” April 19, 2021, <https://www.csis.org/analysis/european-union-shaping-its-strategy-indo-pacific>.

《欧盟印太合作战略报告》原文只有 10 页内容，包含 6 个部分，以促进合作为核心，聚焦于加强与印太地区的经济合作，以及塑造欧盟作为该区域公共安全产品提供者的角色两个层次。在经济合作层面，《欧盟印太合作战略报告》提出，通过加速与区域国家的自贸协定来发挥欧盟经济影响力，推动供应链多样化，减少关键原材料依赖，以及通过贸易领域的合作，促进印太区域国家的人权保护和劳工权利等。在区域公共安全产品提供层面，《欧盟印太合作战略报告》提出，保持欧洲海军在印太地区的存在，协助合作伙伴保护重要海上航线，扩大地区安全和防务对话，未来将在印太地区采取更多行动。^[1]这就为欧美在印太地区的军事合作预留“伏笔”，在深化多边军事合作、强化联演联训、开展联合巡航、加强军事存在等方面，美欧合作的潜在影响不容低估。^[2]需要指出的是，《欧盟印太合作战略报告》虽然通过提及地区地缘政治态势紧张、供应链风险、互联互通方面的互惠性等暗示中国对欧盟印太地区利益维护带来挑战，但除了提出坚持与中国签署的《中欧全面投资协定》外，再无他处提及中国。从这个意义上讲《欧盟印太合作战略报告》的“合作”色彩更浓，这不仅使其适用于与欧洲具有共同价值观的盟友，也适用于与德国拥有共同利益的中国等国家和地区组织。^[3]

第三，德国在推进“印太战略”的过程中，其对华外交面临较大的内外压力，会给中德关系的平稳发展带来更多不确定性因素。冷战之后，依托自由主义主导下的国际秩序和全球化进程，德国秉承“贸易国家”的发展理念，积极开展对华务实经贸合作，构建了中德关系平稳发展的重要基石。两国的

[1] Council of European Union, “Indo-Pacific: Council Adopts Conclusions on EU Strategy for Cooperation,” April 16, 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/en/pdf>.

[2] 《欧盟发布首份“印太战略”报告》，人民网，<http://military.people.com.cn/n1/2021/0430/c1011-32092820.html>。

[3] 《怎样看待欧盟版“印太战略”》，中国青年网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1700914963247002780&wfr=spider&for=pc>。

密切合作与互动一度被称为“中德特殊关系”。^[1]但近年来,德国对华关系的“贸易国家”理念面临以下两方面的不确定性。一是对华经济合作中的“安全顾虑”。德国对中资收购可能导致的技术转移与知识产权保护、网络信息安全、对华经贸过于依赖产生的供应链断裂风险、中国模式的影响力等,担忧明显增加。^[2]二是“贸易国家”理念与自身所坚守的“文明力量”理念之间的内在张力愈来愈紧张。所谓“文明力量”是指一个国家在外交与安全政策上要以民主、人权、社会均衡等为目标,努力消除国家间关系的暴力与冲突,并对国家间关系进行规制。长期以来,德国被视为“文明力量”的典型。^[3]近年来,德国外交政策加速“欧洲化”,更加强势地捍卫欧洲自由主义价值观,其对华政策中的意识形态色彩较之前更加浓厚。^[4]在德国支持下,2019年3月,欧盟委员会发布《欧盟-中国:战略展望》。该文件虽然凸显积极合作的对华立场(称中国是“与欧盟密切协调目标的合作伙伴”“欧盟寻求利益平衡的磋商伙伴”),致力于与中国建立“全面的战略伙伴关系”,但面对中国日益增强的经济实力和政治影响力,也把中国定性为“追求技术领先的经济竞争者”和“推广替代治理模式的系统性、制度性竞争对手”。^[5]2020年10月,慕尼黑安全会议出台了德国外交与安全特别报告——《时代转折》,提出德国多年奉行的“商业模式”已经古老过时,必须重新规划和制定新的外交与安全战略。《时代转折》戴着有色眼镜批评中国的政治和经济模式偏离了市场经济和自由主义秩序,提出德国若想捍卫自由民主国家的“生活方式”,需要重新审视对

[1] Hans Kundnani, “China and Germany: A New Special Relationship?” September 19, 2020, https://ecfr.eu/publication/china_and_germany_a_new_special_relationship/.

[2] 刘兰芬、刘明礼:《欧盟对华经济合作中的“安全顾虑”》,载《现代国际关系》2020年第10期,第27-30页。

[3] 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。

[4] 赵柯:《德国外交“再平衡”及对中国的影响》,载《国际问题研究》2017年第4期,第90-100页。

[5] “EU-China: A Strategic Outlook,” March 10, 2020, https://ec.europa.eu/commission/news/eu-china-strategic-outlook-2019-mar-12_en.

中、俄等“威权强国”的外交与安全政策。^[1]

具体到“印太战略”，在实践中各国推进的障碍往往大于动力，因为多数国家都不愿采取直接与中国为敌和对抗的立场。如前所述，德国“印太战略”以开放性视角建构印太概念，并未明确追随美国以地缘安全 and 对抗视角定位中国在印太地区的角色，但在数十次提起中国之际，也暗含着对当前中国政治经济发展模式、南海岛礁主权维护、香港管控政策、新疆治理政策等方面的批评。拜登总统执政后，美国注重与中国展开“正向竞争”，以增强美国自身竞争力为基础，以构建复合型阵营为依托，以在印太地区加大对华威慑为重点，以挑动意识形态对立为抓手，围绕对华“长期性、战略性竞争”布局谋势。^[2]在此背景下，拜登政府频繁对德国等欧洲盟友喊话，期望拉住德国等欧洲盟友共同遏制中国的发展。德国虽然未明确表态“转向美国”，但其对华政策的暧昧行径依然能暴露出其对华政策的内部争论。可以预见，在拜登政府时代，在捍卫德美同盟、协调对华战略层面，德国对华政策的“文明力量”元素可能会提升，与中国的政治价值观外交冲突面会扩大。因此在推进“印太战略”过程中，如何正确认识中国，如何定位与发展对华关系，如何正确塑造中德、中欧双边关系，如何配合美国对华战略竞争和维护欧盟战略自主，是考验“后默克尔时代”德国领导人智慧的难题。

【收稿日期：2021-05-14】

【修回日期：2021-08-23】

（责任编辑：邢嫣）

[1] “Zeitenwende Wendezzeiten – Special Edition of the Munich Security Conference,” October 10, 2020, https://securityconference.org/assets/01_Bilder_Inhalte/03_Medien/02_Publikationen/MS_C_Germany_Report_10-2020_Engl.pdf.

[2] 赵明昊：《拜登执政与美国对华战略竞争走向》，载《和平与发展》2021年第3期，第14页。