

评论 国际 深度

## 蒙页：后默克尔时代，中欧将有“体制之争”？

欧洲对华立场未必会像一些评论预测或希冀的那样持久地“强硬”、“以价值立场为主”。



2021年10月26日德国柏林，总理默克尔和她的政府成员，包括财政部长奥拉夫·萧兹(左)。摄：Sean Gallup/Getty Images

2021-10-28

---

2021德国大选    蒙页    评论

截至发稿时，德国大选后续谈判初步结果出炉，“红绿灯”联盟各党（社民党SPD、绿党及自民党FDP）宣

布于周四（21日）开始正式执政联盟谈判。此前联邦议会大选结果得票率分布为社民党25.7%，绿党14.8%，自民党11.5%，现任总理默克尔所属的传统中间偏保守派大党基民盟（CDU/CSU）则以22.5%、即本党在联邦大选史上最低得票率“惨败”。其余两个少数党派左翼党（die Linke）和极右翼民粹政党“另类选择党”（AfD）分别获得4.9%和10.3%的得票率。

目前组阁工作仍在进行中，是否在年尾能有最终结果仍是未定数，不过眼看绿党、自民党和社民党共同执政的组合很有可能成形。而摆在新联盟面前的问题是一致的，即在默克尔离开后，欧洲火车头、政党利益更加分散的德国，能否和其他欧盟国家一起，寻求更一致的对华立场——留给欧洲的终极问题是，在民主体制当下的危机下，欧洲被期望扮演什么角色，又能否实现？而这样的转向是否持久，长远来说欧洲能否突破默克尔的遗产，光看政界和学界，恐怕还不足够。



2021年9月20日德国法兰克福，竞选广告牌显示 Annalena Baerbock德国绿党的总理候选人，Olaf Scholz德国社会民主党（SPD）的总理候选人和 Christian Lindner德国自由民主党（FDP）的主要候选人。摄：Sean Gallup/Getty Images

## 总理造就者：少数党决定执政党

此次选举结果产生了、由两个少数党派绿党和自民党先行双边协商、而后共同在社民党和基民盟两个传统大党当中选择一个进行组阁的现象。亦即实质上由少数党派超越得票率更高的大党来决定执政党联盟的组



八元三十三元——进行组间的观察，分析大族上因之族元族超越得示十又向的八元不八元族元族元的组成——这哪怕在相较英美两党制而言，选举制度和选民倾向都更为分散的德国来说，都是前所未有的。

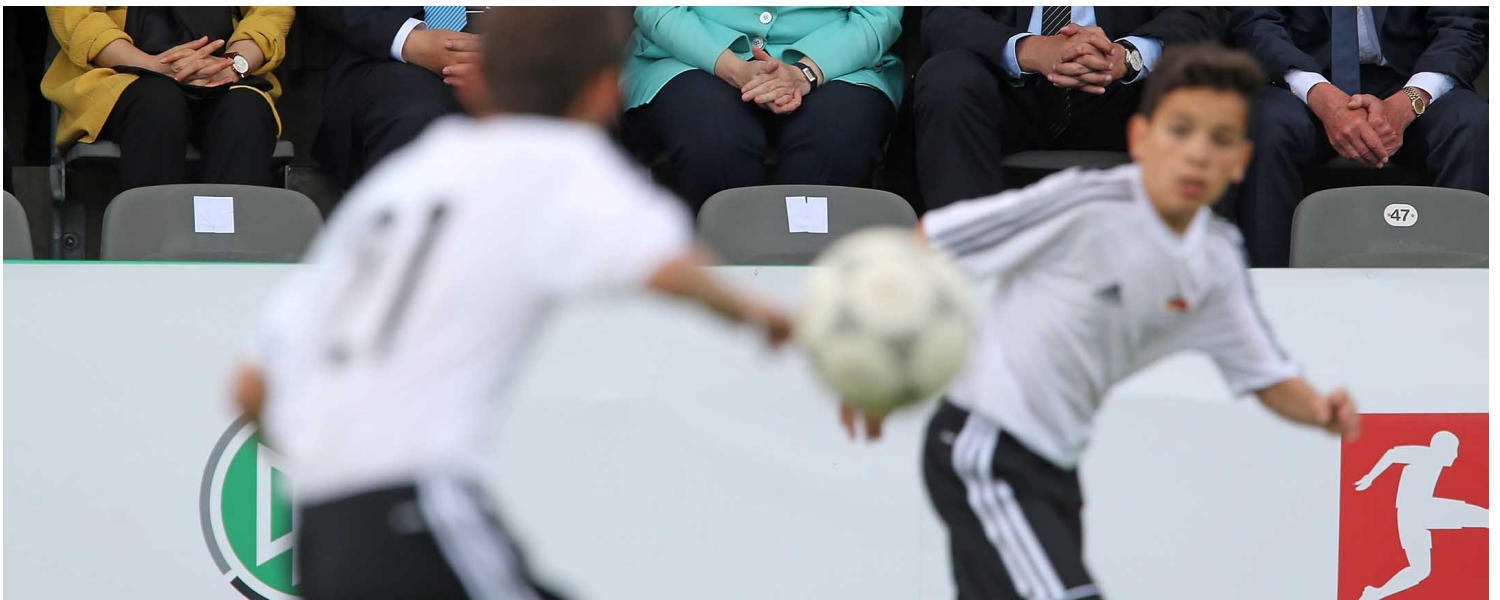
德国的政党和选举制度下多党联合执政是常态，因为即使是两个传统大党基民盟和社民党也几乎不可能单独获得超过议会半数席位的得票率；现任的默克尔政府是基民盟和社民党联合执政的“大联盟”，两党在选前都已表态无意愿在下届政府继续共同执政。而“另类选择党”（AfD）尽管近年来崛起迅速，但德国受全球右翼民粹浪潮的影响相比较而言还是没有那么深重，AfD的反欧元、反欧盟、反移民，其地方组织与新纳粹势力和疫情以来的阴谋论纠缠不清，始终被排除在联邦主流政坛之外，各党派都明确表示无论选举结果如何都将拒绝与其联合执政，以阻止其成为联邦执政党之一。

在这些前提下，选前分析认为根据基民盟和社民党两个传统大党的得票率和各党派之间的政策纲领接近性以及选前意愿，可能性较大的是“中左派联盟”（即由社民党SPD、绿党和左翼党组成）以及“牙买加联盟”（即由基民盟、绿党和自民党组成，因各党旗颜色组合与牙买加国旗同色而名）。但选举结果显示左翼党表现不如预期，使得“中左派联盟”三党得票率相加不超过议会半数席，无法执政。

而相对本党历史来说“惨败”的基民盟得票率仍有第二，候选人拉舍特选后也一度坚持推动“牙买加”联盟谈判，认为即便基民盟没有赢得最高票数，仍有机会也应当寻求执政。但基民盟在大选当中的“惨败”，使得拉舍特本人在党内的声望大举下跌，被认为应当对选举结果负责，党内一度传出希望拉舍特辞退党主席一职的压力。尽管1976年曾经出现过当时得票率第二、低于基民盟的社民党（SPD）与自民党（FDP）组成执政联盟并推任总理，法律也并无明确规定总理一职只能由议会最大党出任，但此次基民盟输掉选举，是否还能名正言顺宣称自己拥有“执政任务”（Regierungsauftrag）、在实际执政过程中获得足够的议会和民众支持，哪怕在基民盟党内都一直争议不下。拉舍特选后坚持要执政的态度，在舆论看来颇有些“输不起”的意思。

而绿党和自民党尽管在经济和社会保障等多个议题上立场偏差较大，但此次大选结果出来，两党势必共同成为“总理造就者”已成定局，问题只是共同选择哪个第三方而已；加上绿党得票率更高，且本身竞选纲领和政策立场与社民党更接近，最终在和自民党在多轮磋商后最终达成一致，决定与社民党开始进行涉及内阁具体人选的执政联盟谈判。如无意外，社民党候选人舒尔茨将成为德国“后默克尔时代”的首位总理。





2017年7月5日德国柏林，中国国家主席习近平与德国总理默克尔中德足球夏令营活动。摄：Matthias Kern/Bongarts/Getty Images

## “后默克尔时代” 欧洲对华政策转向？

与此同时，各界的关注点聚焦在新执政联盟在不同政策领域是否能达成一致、最终确定什么样的执政方案。应对气候变化、发展可再生能源、脱碳方案、减少财政赤字、改革退休金体制等都是列于执政谈判议程表的重点项目，各党间存在基本共识但具体实施方向未有定论；绿党和自民党尤其在涉及金融和税制的议题上向来立场分歧较大，此次亦是首次在联邦层面共同执政，一举一动颇有试水之意。

而在德国历届大选当中所占舆论分量都相对有限的外交议题，在近年的国际背景下，显然受到多于以往的关注。这次换届对中德乃至中欧关系的可能影响，无论是大众舆论还是学界都无法忽略。比如Wahl-O-Mat是德国受众广泛的一个选前意向问卷，用户可以通过回答一系列问题来比较自己在各项政策议题上的倾向与各政党的匹配度；而此次大选前的Wahl-O-Mat问题库中就包括一道“你认为德国应不应该允许华为参与德国5g网络建设？”。

除了具体的网络信息安全考量外，舆论亦关注换届是否将意味着默克尔时代以务实为主、经济与价值观议题分开对待的对华政策的终结。从2007年因接见达赖喇嘛而“严重伤害中国人民的感情”到不久前获称“中国人民的老朋友”，中间经过了四届总理任期。此前的中欧投资协定被认为是默克尔在卸任前着力推动的一大外交项目，默克尔本人也因此受到欧盟内部和公众的不少批评。

默克尔四届任期内的对华策略转变，表面看来几乎是与同时期内公众舆论的对华态度转变背道而驰的：中国的经济崛起曾经并不被认为一定会对欧洲乃至西方的价值体系造成威胁，许多人都遵循着一度盛行的“国家发展理论”，认为随着经济发达程度持续提高，中国政治体制和社会也终将逐步持续开放、走向民主化。但近十年来，中国国内的政治发展和对外的态度转变显然没有遵循这一预期，从国安法到新疆等一系列事



件更使得公众舆论对中国的观感持续恶化。默克尔坚持推动中欧投资协定的进程，基本上符合她本人一贯的“务实”的作风，但在近年舆论甚至一些官方已经公开将中国称作“体系对手”（systemic rival）的背景下，在欧盟、德国国内都受到许多批评，最终也被欧洲议会冻结。

从某种意义上来说，后默克尔时代的德国和欧洲对华立场如果有所转变，这些转变也是早在默克尔仍在任时就已经与支持“务实”和维护经济利益的声音共同存在于欧盟内部、民间舆论、和其它社会力量当中的了。如此番“总理造就者”绿党和自民党，在许多议题上意见不一，但在对华立场上都主张采取较之前更强硬的态度，直面而非回避人权等棘手话题。而社民党总理候选人舒尔茨则因为长期担任德国华裔人口最多的城市汉堡市长，在任期间与中国尤其是上海保持密切的政商交流，被认为更有可能延续默克尔的“务实”立场。

同样来自社民党的现任外交部长Heiko Maas很有可能不会在新政府内续任，如果新政府组阁延续以往由执政联盟内第二大党推任外交部长一职的传统的话，新任外交部长可能会由相对主张强硬的绿党推任，甚或有可能就是此前一度呼声很高的绿党总理候选人Annalena Baerbock——Baerbock最近在明镜周刊的一个访谈里明确表示要坚持靠欧洲自己的技术建设5g网络，不能冒险成为北京政治利益的筹码。但一直以来，绿党在强调人权、网络信息安全和价值观的同时，也指出未来应对全球气候变化、降低碳排放等方面不能脱离中国的合作。

这些新执政联盟各党虽然立场不一、对华态度亦趋向多面化，但都表示德国未来应当与其它成员国一道在欧盟层面寻求更统一的欧洲对华政策。这一方面像是回应此前默克尔在欧盟内部各界批评的情况下仍旧追寻避免与中国起正面冲突、推动中欧投资协定议程引起的争议，另一方面更是基于在中美两大国日趋对立的情况下，德国乃至任何其它欧洲国家或许都只能通过加强欧盟共同利益体、一致对外来保护自身生存空间和自主性、不成为大国之争的筹码。





2021年9月26日德国科隆，选举日期间，科隆贸易展览中心内协助选举的工作人员。摄：Ying Tang/NurPhoto via Getty Images

## “体制之争”

从某种意义上说，这些争议也源于近十年来包括中国在内的全球威权体制的“复兴”、“稳固”、“扩散”、“升级”以及随之带来超越经济和政府治理效能的“体制”和“价值观”之争——当威权乃至极权制度下的政体不仅对内高压的同时国家资本主义模式经济不断壮大、对全球经济的影响与日俱增，更同时在国际关系体系层面主动引导话语论述，寻求改变现有规则、建立新规则、挑战自由主义价值观并通过这一切来回头巩固威权体制的时候，欧洲（被期待）所代表和维护的开放、自由、民主还意味着什么，欧洲又能不能、应不应当作出抵抗？

美国国际法学者Tom Ginsburg去年发表文章警惕现有国际法体系的“威权化”——包括东盟、上海经合组织在内的一些区域组织或许正是威权统治者跨国合作、改变国际法体系核心价值、稀释民主价值观以巩固威权统治的例子。后续另有学者提出，欧盟在香港、新疆、制裁等一系列事件尤其至冻结中欧投资协定议程，可以视作欧盟在“反威权化”的背景下正在转向加强价值观导向的对华政策——这样看来默克尔因大力推动协定通过而受到批评不足为奇。

但这样的“转向”是否是实质化、持久的，恐怕不能只看学界和政界的论述。长期在中欧贸易业界执业的国际贸易仲裁律师Matteo Vaccaro-Incisa指出，欧盟冻结中欧投资协定议程很大程度上或许是为了向公众舆论和选民交代；按照议定的协定内容，欧洲企业将比中国企业从中获得更大的利益，因为本身中国市场相对的未开放空间更大；冻结协定也就意味着欧洲潜在失去的更多。

况且欧盟似乎并不能在贸易利益和价值立场冲突时做到完全一致——欧洲议会曾通过一项与摩洛哥的农产品贸易协定，其中摩洛哥宣称出口产品产地覆盖部分有主权争议的西撒哈拉地区；该协定于今年九月被欧洲法院裁定无效，法庭支持争取西撒哈拉地区独立的Front Polisario组织，认为摩洛哥政府无权代表该地区人民签订协议。西撒哈拉地区主权争端历时长久，欧洲议会未必不是借公众对这个议题相对对中国而言更少的关注而选择保护贸易利益。

在当今中德和中欧的贸易体量下，业界长期而言有多大的意愿参与支持牺牲贸易利益“反威权化”似乎不言

而喻。Matteo Vaccaro-Incisa认为，更有可能的是随着事态逐渐平息，双方中长期会找到契机重启谈判。

此外，德国各党寻求在欧盟层面更一致的对华政策，一方面意味着德国或许将更主动地呼应欧盟内部对华的批判和抵抗，但其中不可忽略的考量还有德国和欧盟整体都希望在中美两极化的背景下，保留并开拓欧洲在对华关系上自主性的空间——这一点或许才是欧盟无论在默克尔任内还是后默克尔时代超越各方对华立场差异的共识。默克尔任内尤其是后期在对华问题上避免冲突、重视经济利益的做法，也受到华盛顿方面的关注和批评；卡内基基金会最近一项分析将默克尔的对华政策遗产评价为“过时、短视的战术而非战略”。显然华盛顿对德国新任联邦政府一定会有期待，但新任政府却不太可能选择完全跟随美国的脚步。

绿党和社民党尽管在对华立场上表现出比默克尔更强硬的态度，但广泛意义上的支持、尤其是在外交领域深化欧盟行动力几乎是德国主流政坛除AfD之外的共识；再加上德国社会对两次世界大战以及后续数十年冷战时期东西德分裂的深刻历史记忆，可以预期各党派会尽量避免朝向第二次冷战的方向发展。

从这一点上来说，德国绿党和自民党的上台或许会让民众舆论当中此前已然存在的在对华立场方面的对抗声音有了更多渠道，但长期而言，欧洲是否真的能突破默克尔的政治遗产、坚持并赢得“体制之争”，实在存疑；毕竟塑造默克尔政治遗产的种种全球政经状况，包括德国仍旧是重度依赖出口贸易的经济体、例如汽车制造和销售等产业在华利益日趋庞大等等，并不会随着默克尔的下台消失。在疫情和中美关系恶化影响下的2020年，中国取代美国成为了欧盟最大的贸易伙伴，而德国又是欧盟成员国中最大的对华出口贸易国。

大选结果一定程度上出人意料，组阁谈判仍在进行，种种因素作用下“后默克尔时代”德国及欧洲对华立场未必会像一些评论预测或希冀的那样持久地“强硬”、“以价值立场为主”——这并不是一种“应然与否”的判断，而仅仅是对现实的观察；至于将这样的观察解读为乐观还是悲观，就看解读者的角度了。“体制之争”仿佛已成为难以摆脱的论述框架，也确实触及了近年事态发展的一些核心变化，但从这种论述中衍生出的种种期待就未必都切实际了。