

“价值观外交”： 德国新政府的外交基轴？^{*}

□熊 炜 姜 昊

〔提 要〕德国新政府提出的“价值观外交”是对默克尔政府开启的“价值观外交”的延续和继承，是作为后现代和后民族国家的德国成功转化身份的必然结果。德国国内政治生态、国际秩序变革和默克尔时期“价值观外交”实践的正向激励，都会促进德国新政府加速推进德式“价值观外交”。但德国的“价值观外交”不完全等同于“意识形态外交”，它给中德关系发展带来的既有机遇也有挑战。未来针对德国新政府对华政策中的“价值观外交”，中国应在坚持“红线”的基础上，注重从积极面入手，明确双方在多边主义规则和制度方面的共同点，争取相互合作以塑造更具包容性的国际秩序。

〔关 键 词〕德国外交、价值观外交、基于规则的国际秩序、中德关系

〔作者简介〕熊炜，外交学院区域与国别比较外交研究中心主任、

外交学系教授

姜昊，外交学院区域与国别比较外交研究中心助理、博士生

〔中图分类号〕D851.6

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2022) 1 期 0105-20

〔1〕 感谢《国际问题研究》匿名审稿专家提出的意见与建议，文中可能的错漏由笔者负责。本文是国家社科基金重大项目“地缘政治风险预测的理论与方法研究”（项目编号：17ZDA110）和中央高校基本科研业务费外交学院重大项目“欧盟对外经贸谈判中的德国因素研究”（项目编号：3162019ZYKA04）的阶段性成果。

德国新政府的执政三党于 2021 年 11 月发布作为施政纲领的联合执政协议，其中尤其值得关注的是对价值观在新政府外交政策中重要性的着力强调：“我们的国际政治将以价值观为基础，植根于欧洲，与志同道合的伙伴密切协调，对国际规则破坏者持明确（反对）态度。欧盟的主权将得到加强，与民主伙伴的战略团结将得到扩大。我们致力于建立一个在内部和外部都保护其价值观和法治的欧盟。”^[1]此外，德国执政三党的领导人在各种场合都声称德国外交是基于价值观的外交。

尽管如此，很多分析人士仍坚持以广泛性经验来预判德国外交政策走向，认为相关政党未正式施政时对价值观在外交中核心地位的强调会很快让位于现实利益考量，在执政后会放弃其从前所坚称的“价值观外交”，因此德国本届政府迟早也将放弃或减弱“价值观外交”势头，最终会从“价值观外交”转为务实外交。然而，默克尔政府时期德国“价值观外交”形成和强化的基础决定了新政府所承诺的“价值观外交”是德国作为后现代和后民族国家身份成功转化的必然结果，而德国国内政治生态、国际秩序变革和默克尔时期“价值观外交”实践的正向激励，都会促进德国新政府加速推进德式“价值观外交”。

理解和预判德国“价值观外交”对国际秩序和中德关系的影响，关键是要关注德国的后民族国家身份和价值观体系，不能仅从以民族国家为前提的传统外交视角来理解德国外交，更不能简单地将德国的“价值观外交”完全等同于“意识形态外交”。德国的“价值观外交”给中德关系带来的挑战并非意识形态对抗或价值观冲突，而是前者对中德政治合作划定了较为狭窄的空间范围，同时也限制了经贸合作对政治合作的外溢效应。与此同时，德国奉行“价值观外交”也是德国外交超越欧洲秩序的塑造而追求构建全球秩序的体现，对中国构建新型国际关系既是机遇也是挑战，这要求我们深入理解和严肃对待德国的“价值观外交”。

[1] “Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit,” SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, 24. November 2021, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.

一、“价值观外交”在德国的源起与成因

“价值观外交”不是指外交政策含有价值观因素或受到价值观的影响，因为任何国家在任何时代的外交均不可避免地带有一定的价值观倾向和成分，即使是实力政治时代的外交也不例外。“价值观外交”是指以价值观和规范作为外交决策出发点和外交行为准则的外交，区别于以现实的物质性国家利益为基础性驱动力的外交。在“价值观外交”中，价值观是国家利益的定义性因素，国家利益在价值观外交中被内生化，国家的价值观体系塑造国民和决策者对国家利益的定义和外交政策偏好。

德国作为正在迈向全球性大国的地区性强国，其“价值观外交”既是对德国价值观、身份认同的对内宣示和对外彰显，也是其与国际秩序相互建构和动态塑造的结果。德国外交提出了国家权力的“价值观终极目的”问题，具体表现为如下几个方面：第一，国家权力的首要目的是保护人的尊严和安全，不承认国家对个人尊严和安全的保护权力是排他和独占的，为了实现保护人的安全的目的，德国负有超越主权国家边界的国际义务；第二，德国愿意向欧盟超国家机构让渡主权，并且推动后民族国家倾向的欧洲政策；第三，德国支持现有国际法秩序和多边主义，但更加强调“基于规则的秩序”。

德国外交的这些内容深刻区别于美国（尤其是在乔治·沃克·布什政府时期）由新保守主义思潮驱动的“价值观外交”——用美国所谓的核心价值观来定义美国的国家利益和全球利益。美国作为霸权国的“价值观外交”常常将自己的价值观强加于他国之上，美国的“价值观外交”被等同于“意识形态外交”，即把不认同其意识形态和政治制度的国家看作一个整体，将其定位为体系竞争对手或“异类”，实施对抗的外交方式。与美国不同，德国的“价值观外交”是以价值观外显的规范和规则为尺度，就事论事，如果违反规则，德国就对其作出反应。当然，“价值观外交”与“意识形态外交”并不能截然分开，意识形态的内核即是价值观，但“价值观外交”与“意识形态外交”的本质区别在于前者不以整体对抗的方式实施。在实践中，价值观因素经常隐藏在深处，并不是在所有的外交决策中都能显示出来，但是在面临危机、

决策者不得不作出抉择的时候，价值观就将发挥重要作用。

默克尔担任总理期间积极主动地推行“基于规则”的外交，开启了德式“价值观外交”的势头，集中体现为德国外交对“基于规则的国际秩序”的倡导和追求。目前，德国官方外交文本中“基于规则的秩序”的提法已经取代长期以来对“国际法秩序”或“国际法”的强调。德国政府虽然从未正式定义“基于规则的秩序”，也没有专门解释它是否以及在多大程度上与德国传统上强调的“国际法秩序”有何不同。但从“基于规则的秩序”一词出现的语境来看，“规则”是“国际法”的泛化和“后民族国家化”：规则不再局限于国际法，而是将大量的“软法”包含在国际秩序的构建中，这些“软法”很多是由非国家行为体在跨国行为和协作中形成的、并无法律约束力的政治承诺和规则。从“国际法秩序”到“基于规则的国际秩序”实际上是要求国家遵守这些国家并未同意的、由非国家行为体形成的规则，认为国家不仅要受到现有国际法律规则的约束、也应受跨国行为体所制定的规则的约束。^[1]由此可见，德国人所说的“基于规则的秩序”不是仅像通常所理解的那样，各国共同承诺按照现有的一套规则来开展活动，而是着眼于规则背后的规范和价值观：“基于规则的秩序”从内涵看主要包含在安全上构建多元安全共同体，在经济上促进自由贸易和国际资本流动，在政治上巩固与传播西式民主，这里的价值观指的是西方自由民主原则和规范。^[2]从本质上看，它们希望打破国际秩序由国家来制定的界限，区别于以领土主权为基础的威斯特伐利亚秩序，凸显“后民族国家”的外交观念和意识。

默克尔是德国“价值观外交”的最重要倡导者和践行者，但政治家的观念和行爲并非仅由个人理念和偏好决定，在更大程度上是“顺势而为”。德国“价值观外交”的开启有着超越政治家个人作用的历史和现实根源，战后德国“后民族国家”身份认同构建的集体学习经历和德国在欧洲扮演“价值观领袖角色”

[1] Stefan Talmon, “Rules-based Order v. International Law?,” German Practice in International Law, Universität Bonn, January 20, 2019, <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2019/01/rules-based-order-v-international-law/>.

[2] David A. Lake, Lisa L. Martin and Thomas Risse, “Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization,” *International Organization*, Spring 2021, pp. 225–257.

是其“价值观外交”的基础。

战后联邦德国的身份属性和价值观共识经历了特殊的构建过程。联邦德国建立之初，德国政治精英选择认同西方价值观和政治体制，这不仅是彼时地缘政治条件下的必然选择，还意味着德国对其民族文化认同的“双重拒绝”——拒绝德国的过去和拒绝东方。^[1]与此同时，德国全面加入西方多边主义制度，以自我束缚的承诺获得其他西方国家的信任。认同西方不仅给德国带来了巨大经济利益，而且促进了德国与其他西方国家之间的政治合作和社会交流，强化了德国的西方身份属性。德国与欧洲一体化的互动进程又使得欧洲认同成为德国传统民族国家认同的替代，德国不仅从战败国身份转变为“欧洲的德国”，而且德国人也开始希望成为“好的欧洲人”。

自20世纪70年代以来，德国的身份建构又发展出哈贝马斯所极力呼吁的“后民族国家”属性，即国家作为“想像共同体”的身份认同并不与特定的主权国家领土空间相联系，而是建立在宪政文化和西方民主价值观的基础之上，从根本上说是一种由价值观所定义的身份属性。^[2]正如德国前总理科尔的导师施特恩贝格在1979年发表的著名文章中所写的那样：“民族感受损，我们并非生活在一个完整的德国。但是，我们生活在一部完整的宪法之下，生活在一个完整的宪法国，它本身也是祖国的一种形式。”^[3]此种超越民族国家主权的国家身份认同在德国获得巨大回响，德国主流政治精英均认同这一观念，将其看作德国接受和发展西方自由主义的巨大成就，德国也成为后民族国家自由主义的代表。

德国统一之后，虽然实现完整的国家主权，但其依然坚持后民族国家身份属性，如德国前外长菲舍尔所言：“历史的嘲讽却是，尽管我们现在终于建立了我们的民族国家，但是古典的欧洲民族国家却不再具有足够强大的力

[1] 熊炜：《德国“嵌入式崛起”的路径与困境》，《世界经济与政治》2021年第1期，第106-125页。

[2] 尤尔根·哈贝马斯：《后民族结构》，曹卫东译，上海人民出版社2002年版，第70-132页。

[3] 克里斯托夫·默勒斯：《德国基本法：历史与内容》，赵真译，中国法制出版社2014年版，第110页。

量,不再能塑造欧洲各民族的命运。如果我们期望欧洲在21世纪发挥强大的作用,那么我们就必须改变和完善一体化的原则。”^[1]后民族国家自由主义确信存在一种超越国家和民族的所谓普世价值观,这种价值观奠定了全人类趋向一体化的世界社会和世界模式的现实基础,在这种价值观的关照下,德国追求所谓有“道德”的外交,德国政治精英看待德国的国际地位和国家利益不仅仅是以传统的实力政治的标准来衡量,而是从德国的后民族国家身份属性出发,审视德国的历史责任和外交政策目标。

政治新生代的崛起也推动了后民族国家自由主义的发展。与经历过战争或是战后出生的几代人不一样的是,德国20世纪70年代以后出生的政治精英接受大学教育的时间是在冷战结束和德国统一之后,其政治意识和价值观的形成具有特定的社会环境。由于他们青年时代的大部分时间经历了全球化和欧洲一体化的高歌猛进,对全球化和相互依存普遍高度认同,德国70后政治精英接受自由主义的路径与其前辈或其他西方国家的政治精英有很大不同。如著名政治哲学家、美国普林斯顿大学政治系教授扬一维尔纳·穆勒指出的那样,英法等国的传统是先从民族国家文化传统开始,然后定格在自由民主价值上,但是20世纪70年代以后的德国政治文化却恰恰相反,它先从全盘接受西方自由民主价值观原则开始,然后在特定的历史条件下发展出民族国家的宪政文化。^[2]这种顺序差异导致德国政治精英的价值观认同在优先顺序上独具特点,德国精英首先将其宪法原则置于跨国开放的环境之中,重视普世价值观,主张维护价值观可以让渡部分国家主权,传统的基于民族文化传统的国家认同则居于次要地位。^[3]

[1] 让·皮埃尔·舍韦内芒:《与菲舍尔的对话》,载曹卫东编:《欧洲为何需要一部宪法》,中国人民大学出版社2004年版,第17-18页。

[2] Karl Dietrich Bracher, “Politik und Zeitgeist. Tendenzen der siebziger Jahre,” in Karl Dietrich Bracher, Wolfgang Jäger und Werner Link (Hrsg.), *Republik im Wandel 1969–1974. Die Ära Brandt*, Stuttgart: Wiesbaden, 1986, S.406. Jürgen Habermas, “Eine Art Schadensabwicklung. Die apologetischen Tendenzen in der deutschen Zeitgeschichtsschreibung,” in Rudolf Augstein, *Historikerstreit. Die Dokumentation der Kontroverse um die Einzigartigkeit der nationalsozialistischen Judenvernichtung*, München: Piper, 1991, S.75.

[3] Jan-Werner Müller, “Verfassungspatriotismus. Eine systematische Verteidigung,” *Vorgänge*, No.3, 2010, S.111-118.

2008 年全球金融危机爆发以来，包括德国在内的欧洲国家面临多重危机。危机中德国领导角色的特点显示了德国国家利益很大程度上由价值观所定义，德国超强的经济实力成为其秉持“价值观外交”的物质基础，但德国又并非在危机中以推行价值观来保护和追求传统意义上的国家权力。爆发于 2015 年的难民危机提供了一个典型案例，它堪称欧盟面临的重大危机，直接挑战德国及其他欧盟国家一直遵奉的欧洲价值观。正如德国政治家冯德莱恩所言，不仅欧盟成员国之间的团结因危机受到影响，欧洲作为自由与价值观的榜样也面临着沉沦在排外心理与民族主义之中的危险。^[1] 面对危机，默克尔政府在内外重重困难之下坚持开放边界迎接难民，捍卫了欧洲一贯信奉和强调的价值观，如此基于价值观的政策选择对于德国在欧盟的领导权意义重大。正如德国外长施泰因迈尔在 2016 年慕尼黑安全会议上的讲话所言，“两年前，德国国内有些人认为，讨论德国国际责任的增加是抽象的、想出风头的、狂妄的想法。但是最晚到欧洲难民危机的爆发，德国的国际责任上升已经是一个非常具体和直接的问题了。”^[2]

与此同时，危机中的德国民意也充分体现了价值观如何影响了民众对“国家利益”的界定。在难民危机爆发之初，德国国内社会显现出极大的热情要求接受和帮助叙利亚难民，对人的尊严的关怀一时超越了国家边界的限制，这个时候的德国民意主要是基于价值观的呼吁和表达，而非从经济或安全利益的角度讨论是否应该接纳难民，就连德国一向媚俗的发行量最大的大众报纸《图片报》也以显著标题呼吁德国开放边界。在面对难民危机之时，德国国内社会所激发出的高度一致的价值观共识在欧洲国家当中是极其特殊的，这是其作为后民族国家的国内政治社会生态长期发展的自然反应。因此，默克尔在 2015 年 8 月底作出开放边界的决策具有深厚的民意基础，而她所说的那句著名的话——“我们能做到”，也成为其总理生涯的“金句”(Leitsatz)。^[3]

[1] 郑春荣主编：《德国蓝皮书：德国发展报告（2016）》，社会科学文献出版社 2016 年版，第 2 页。

[2] 同上，第 3 页。

[3] Edgar Wolfrum, *Der Aufsteiger. Eine Geschichte Deutschlands von 1990 bis heute*, Stuttgart: Klett-Cotta, 2020, S.157.

随着与难民有关的刑事犯罪事件的出现和其他负面信息的传播，德国国内在难民问题上开始出现分歧，但默克尔的“价值观外交”即使在最困难时期也不乏广大支持者。他们自始至终认为，欧洲如何对待难民将证明它是如何对待人类的基本价值观。虽然默克尔的决策被民粹主义者和其党内一些反对者所攻击，默克尔的民意基础依然使她能够在面对这些攻击时毫不隐讳地强调，难民危机的实质不是“危机”，它关乎“人”的尊严和价值，而不是以现实利弊的分析来赢得更多支持。^[1]正是基于强大的民意基础，默克尔领导的德国政府没有在应对难民危机的过程中轻易改变立场，相反却致力于推动欧盟实施应对难民危机的整体方案，而非主权国家各自为政。^[2]

而 2014—2015 年爆发的乌克兰危机凸显了德国价值观外交并非囿于欧盟内部的政策或低政治领域。相反，德国将“价值观外交”一以贯之地践行于对传统地缘政治危机的处理，充分说明德国的“价值观外交”体现其总体外交基调而非局部外交安排。乌克兰危机使西方和俄罗斯在经济、政治和外交方面陷入全面冲突，德国“出人意料”地领导欧盟对俄罗斯实施严厉的经济制裁。从传统现实主义政治角度来看，制裁俄罗斯对于德国而言是“非理性行为”“不符合德国国家利益”。众所周知，德俄之间的经济纽带极其紧密，制裁会给德国经济的支柱产业如制药业和汽车等带来巨大损失，损害德国经济利益。从德国自身安全而言，乌克兰危机也并未威胁到德国的领土边界安全。

而且，在乌克兰危机爆发之初，欧盟国家对是否要对俄罗斯实施制裁还有着巨大的立场分歧，制裁措施将给一些欧盟国家的经济利益造成极大伤害，例如意大利、希腊和匈牙利等国就强烈反对。最终促使欧盟采取一致行动的主要原因是德国在其中发挥了领导作用，而德国的方法正是通过诉诸欧洲共同价值观来促使欧盟成员国达成共识并采取一致行动。在乌克兰问题上，德国强调“基于规则的秩序”和价值观规范。一方面，欧盟国家在国际法基本原则具有高度共识，都认为俄罗斯对乌克兰主权和领土完整的侵犯是不可

[1] “Merkel: Ein Flüchtling ist keine Krise, sondern ein Mensch,” Neues Ruhrwort, 23. Oktober 2021, <https://neuesruhrwort.de/2021/10/23/merkel-ein-fluechtling-ist-keine-krise-sondern-ein-mensch/>.

[2] 郑春荣主编：《德国蓝皮书：德国发展报告（2016）》，第 6 页。

接受的，同时重视尊重乌克兰的人权和公民自决权利。另一方面，德国强调欧盟对维护欧洲秩序负有特殊的责任。虽然乌克兰危机并未侵犯到包括德国在内的欧盟国家边界以内的安全利益，但是出于维护人的安全的基本考虑，德国和欧盟都有道德义务实施跨越边界的保护政策。

进一步观察，德国领导欧盟对俄罗斯进行制裁的方式也体现了“价值观外交”与“意识形态外交”的重大区别。在“基于规则”的要求下，德国为取消经济制裁设定了条件，一旦俄罗斯满足欧盟的要求，欧盟就将取消对俄罗斯的制裁，体现了规则针对行为而非针对某个国家。发起制裁是因为德国认为俄罗斯的行为威胁到了欧盟共同价值观，但是制裁本身并没有意识形态化，制裁的目标只在于改变俄罗斯的“非法”行为，并非要以制裁实现推广西方价值观的目的。由此可见，在德国的“价值观外交”中，冲突是行为与规则之间的冲突，而非国与国之间的冲突，而规则是“事先判定”的标准而非事后“助攻”的武器。

从以上案例可见，德国在处理危机时并没有屈服于民族国家维度下的国家利益，而是坚持以其秉持的价值观来决定危机处理大方向，体现了这一时期德国“后民族国家”意识的进一步强化。同时，与通常认识的另一点重大不同在于，德国在危机中对价值观的坚持在现实层面上帮助妥善处理了危机，并没有出现由价值观主导的外交在危机现实面前苍白无力的局面，反而体现了德国“价值观外交”的力量，对价值观的成功维护极大地加强了德国在欧盟的领导权威，默克尔甚至被西方媒体认为是“欧洲最后一位还站着的领导人”“默克尔有责任代表过去 70 年里我们所知道的那个西方发言”。^[1] 这一系列正向激励为德国“价值观外交”的延续和发展储备了动力。

二、德国新政府：延续和加速“价值观外交”

从默克尔政府时期的“价值观外交”成因分析可见，德国的“价值观外交”

[1] 菲利普·斯蒂芬斯：《默克尔是西方衣钵的继承人》，金融时报中文网，2016 年 11 月 22 日，<http://www.ftchinese.com/story/001070243?archive>。

并非系于默克尔一身的政治任务，而是基于历史、国内政治结构、德国的国际角色期待、外交实践正向激励等更为稳定的因素，这些因素不会因为默克尔的卸任而消失。相反，新政府的构成本身即是这些因素的体现，因此可以预见“价值观外交”将会进一步延续和发展。

（一）新政府“价值观外交”的民意基础

2021 年德国大选显示出德国选民的代际变迁与价值观变化。在大选中，德国传统大党联盟党和社会民主党是失去选民最多的两个政党。绿党在大选期间曾一度以高达 29% 的支持率超过传统大党，而此后稳定在 22% 左右，虽然最后在大选中受政治家形象拖累等原因只获得 14.8% 得票率，但绿党仍以第二大力量参与组阁。绿党是公认的最为强调价值观的德国政党，它起源于 20 世纪 60 年代末的德国新社会运动，经过数十年发展，已经从最初主张世界主义、环保主义、和平主义发展到关注女权和草根民主、多元文化主义等主题，覆盖的目标人群也更加多元化，绿党的选民是德国后民族国家自由主义最为坚定的支持者。

绿党的政治主张尤其受到德国年轻人的推崇。2021 年大选期间，在接受过大学教育的年轻选民当中，绿党的得票率领先于其他所有党派。绿党所关注的政治议题也已经成为德国政治辩论的核心议题，各个党派的竞选纲领中都出现了气候生态、数字化、可持续发展等议题，而且表述更加细化。在新政府的联合执政协议中，绿党提出的“经济的生态现代化”被全盘接受。新政府还表示，要以社会生态市场经济为目标改革德国的社会市场经济。

大党持续衰落和绿党强势崛起反映出德国国内社会民意变化以及政治生态进一步年轻化的发展趋势。传统大党基于宗教信仰、经济地位和社会阶层的选民定位让位于更加“后现代主义”价值观倾向，德国人越来越注重个人自由与价值实现，关注气候变化、数字转型等新兴议题对民主价值观和人的安全所带来的影响。在科尔博基金会联合皮尤公司开展的 2021 年民意调查显示，年龄 18 岁至 34 岁的受访者中，65% 认为德国应该更积极主动地参与国际事务，气候变化是目前最重要的外交政策挑战；71% 认为数字转型是民主

发展的机遇。^[1] 总的来看，年轻一代选民没有像其前辈那样背负过多历史包袱，他们从不觉得德国在身份认同和价值观上与其他西方国家相比具有先天劣势，反而觉得德国作为“后民族国家”观念的先行者，更具有世界公民意识，因而以捍卫自由主义价值观原则和国际秩序为己任。德国新政府的外交必将体现和反映年轻人的诉求。

（二）代表德国政治新生代的新政府

代际更迭是德国价值观外交民意基础发生变化的原因之一，新生代的“后民族国家”认同增强，更为强调国家作为价值观载体的存在和价值观实现的功能。2021年的大选结果突出显示出，德国政治新生代已经迅速崛起。本届德国联邦议员的平均年龄为47.3岁，是德国统一以后平均年龄最小的一届议会，^[2] 其中45岁以下的议员占比为38.74%。^[3] 在联合执政协议中，执政三党已经将未来德国议会选举的年龄要求降低至16岁，这无疑会继续加快德国政治生态年轻化趋势。^[4] 执政三党的四位新党魁中有两位70后和一位90后。新政府17位内阁成员中，有九位是20世纪70年代以后出生的政治家，占到内阁成员的半数以上。绿党政治家贝尔伯克41岁就任外交部长，成为德国历史上最年轻的外交部长。另外，外交部、国防部等部门更是任命多位20世纪80年代以后出生的国务秘书（副部长）。总体而言，德国新内阁以70后和80后为主力，这些政治新生代不仅体现了德国的人口结构变化，更反映了德国主流观念的变化。

贝尔伯克在候任外交部长时就明确表明自己对领导德国外交的态度，声

[1] Körber-Stiftung, “The Berlin Pulse Survey 2021/22,” https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/the-berlin-pulse/pdf/2021/TheBerlinPulse_2021_komplett.pdf.

[2] “Das Durchschnittsalter der Abgeordneten jeweils zu Beginn der Wahlperioden,” Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/resource/blob/272474/c450bf40c5fe1e8c70756ee37e57663f/Kapitel_03_02_Durchschnittsalter-pdf-data.pdf.

[3] “Sitzverteilung des 20. Deutschen Bundestages,” Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_20wp.

[4] “Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit,” SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP.

称要在国际上更加坦率直白地强调价值观。她称,“对话是国际政治的核心组成部分,但这并不意味着必须掩饰或保持沉默”;“对我来说,基于价值观的外交政策始终是对话与强硬相互作用的结果”;“从长远来看,雄辩的沉默不是一种外交形式,即使近年来有些人是这样看待的”。^[1] 更有趣的是,新任财政部长、42 岁的自民党政治家林德纳认为,德国不应为了经济利益而牺牲价值观,并且明确表示:“德国制造享有很高的国际声誉,质量本身没有问题。但如果出于其他(政治和价值观)因素而导致德国汽车公司销量或市场份额受到影响,我们将不得不接受。”^[2] 这些 70 后和 80 后内阁成员赞赏默克尔在难民问题、乌克兰危机时期所推动的“价值观外交”,但与此同时却认为默克尔仍不够公开坚持价值观、过于沉默和含蓄,他们承诺将以更强有力的手段推行德国“价值观外交”。

(三) 后现代思潮影响下的新政府外交

与代际转变伴生的是后现代主义思潮进一步影响政治并成为政策制定的指导思想之一,这无疑会进一步推动新政府采取和实施“价值观外交”。新一届德国政府另一个引人瞩目的特点是,除总理朔尔茨之外,十六个内阁部长分别由八位女性和八位男性担任,女性比例前所未有,这不仅是数量上的改变,还带来了质量上的差异。本届政府集中体现了女性主义特质,外交部长、内政部长和国防部长这三个主管外交安全政策的职位均由女性担任,其中外交部长和内政部长的职位还是首次由女性担任。这种性别比例的新平衡体现出女性主义在德国政治中的重要作用。前总理默克尔在任时虽然不刻意强调自己的女性身份,但卸任之后也高调宣称自己是女性主义者。^[3] 新政府总理

[1] Felix lee, Jasmin Kalarickal und Tobias Schulze, “Annalena Baerbock über Außenpolitik ‘Schweigen ist keine Diplomatie’,” taz, 1. Dezember 2021, <https://taz.de/Annalena-Baerbock-ueber-Aussenpolitik/!5819421/>.

[2] Mark Hallam, “Exclusive: Afghan refugees should not take ‘dangerous’ road to Europe, FDP top candidate Christian Lindner says,” DW News, September 2, 2021, <https://www.dw.com/en/exclusive-afghan-refugees-should-not-take-dangerous-road-to-europe-fdp-top-candidate-christian-lindner-says/a-59059387>.

[3] “Germany’s Angela Merkel declares ‘yes, I am a feminist’,” DW News, September 8, 2021, <https://www.dw.com/en/germanys-angela-merkel-declares-yes-i-am-a-feminist/a-59127993>.

朔尔茨也认为自己是女性主义者。^[1]

事实上，女性主义外交政策（Feminist Foreign Policy）已经成为德国外交的一个流行词，执政联盟甚至将女性主义外交政策首次写入联合执政协议之中，决心要“加强全球范围内妇女 / 女童的权利、资源和代表性，促进社会多样性，希望派遣更多女性担任国际管理职位，雄心勃勃地落实执行联合国第 1325 号决议的国家行动和发展计划”。^[2] 女性主义外交政策的核心意味着价值观和规范承诺，^[3] 强调“个人的即政治的”，外交需要关注人的安全、自由、监控、国家边界管控、公民身份、移民等问题。女性主义外交政策还将外交议题置于公共讨论的空间中，在论辩中达成社会共识。而在所有关于外交议题的论辩中，关于价值观的论辩是核心内容，涉及人权与主权、欧洲一体化与公民身份、价值观与利益等富有争议的议题。同时，更加多元的行为主体将参与到外交政策的公共讨论中来，这也必将增强德国国内政治议题国际化的趋势。随着女性主义者对德国外交和安全战略文化的重塑，价值观势必会对德国外交决策与实践发挥越来越重要的作用。

（四）欧洲和美国对德国的价值观角色期待

欧洲和美国都对德国新政府寄予厚望，期待德国在国际上承担更多领导责任，继续发挥其价值观捍卫者和榜样的作用。新冠肺炎疫情暴发以后，德国曾利用欧盟轮值主席国任期推动欧盟出台复苏计划，领导欧盟应对疫情、气候变化和数字化转型等重大议题，德国在欧盟内部谈判中也作出重要财政贡献，德国的行动受到欧盟国家的好评，但与此同时，欧盟对德国的领导作用还有更多的期待。

目前欧盟面临的挑战不仅存在于经济和安全方面，更重要的是与基本价值观与规则相关。在欧盟内部，民粹主义兴起以及波兰和匈牙利两国与欧盟

[1] “20 Fragen an: Olaf Scholz,” EMMA, 27. September 2021, <https://www.emma.de/artikel/kanzlerkandidatolaf-scholz-338945>.

[2] “Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit,” SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP.

[3] 雅基·特鲁：《女性主义的伦理观》，载克里斯蒂安·罗伊-斯米特、邓肯·斯尼达尔编：《牛津国际关系手册》，方芳等译，译林出版社 2019 年版，第 443-457 页。

的法律争端也对欧盟的法律规则和基本价值观提出了挑战。^[1] 在外部边界，欧盟受到来自俄罗斯的安全威胁。从整体来看，“欧盟面临着更具敌意的安全环境，这在近几年全球博弈加剧后显得尤为突出。像软实力等因素都成为了武器化的政治竞争工具。混合威胁和新兴威胁越来越多，战争与和平的界限越来越模糊。欧盟因经济、战略、政治和价值观受到的挑战存在‘战略收缩’的风险”。^[2] 在此背景下，德国的领导力意味着德国需要以更明确的实际行动来加强“一个能保护其公民、维护其价值观和利益，对国际和平和安全作出贡献的欧洲”。

在大西洋的另一边，拜登对德国的领导角色同样怀有很高的期待。美国国务卿布林肯甚至高调宣称，“美国在世界上没有比德国更好的朋友。”^[3] 美国期待德国领导欧盟配合其全球战略实施，如美国拜登政府于 2021 年 3 月颁布的《临时国家安全战略指南》所规划的，“重振美国在世界各地的联盟和伙伴关系，携手推进其共同利益和价值观，建立所谓民主联盟，形成共同战线，集中力量推动高标准，建立有效的国际规则，并让中国等国家承担责任。”^[4] 美国仍然在修复特朗普政府破坏国际规则所带来的现实和道义的后果，而经受住严峻考验的德国在维护和建立国际规则方面成为拜登政府不得不依赖的伙伴。

对于欧洲和美国的期待，德国新政府给予积极的回应。联合执政协议明确宣称：将在欧洲框架内制定共同战略，保护在欧洲的自由生活方式以及对和平与人权的保护并在全球范围内推广，希望欧盟基于《欧洲联盟条约》第 2 条的规则实施有效的保护，呼吁欧盟委员会更一致、更迅速地使用现有的法律手段；致力于在欧洲的基础上塑造跨大西洋关系，通过以规则为基础的

[1] Judy Dempsey, “Poland Tests the EU’s Future,” Carnegie Europe, October 14, 2021, <https://carnegieeurope.eu/2021/10/14/poland-tests-eu-s-future-pub-85565>.

[2] 杨海峰：《欧盟‘战略指南针’草案出台，真能‘指南’吗？》，澎湃新闻，2021 年 12 月 2 日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_15624129。

[3] Laurenz Gehrke, “Blinken: US has ‘no better friend in the world than Germany’,” Politico, June 23, 2021, <https://www.politico.eu/article/united-states-no-better-friend-than-germany-us-ally/>.

[4] The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

国际秩序对抗威权主义的发展；在跨大西洋伙伴关系中建立气候和能源伙伴关系，并在人权、卫生政策、贸易、交通、国际标准、裁军、地缘政治和安全问题上开展密切合作，在数据主权、网络自由和人工智能等领域开展跨大西洋对话。^[1]

面对西方自由主义秩序的“失势”，欧美加强团结以增强西方力量已是跨大西洋两岸的共识，在欧洲也有广泛的民意基础。德国及其盟友将在 2022 年推出包括欧盟“战略指南针”计划和北约战略新概念等重要战略文件，具体规划欧美同盟如何定义利益、整合资源和手段以及解决分歧的路径等问题。正如德国对外关系协会主任阿什布鲁克所指出的那样，虽然这些文件都不能为解决长期问题提出方案，但是它们都必须回答“我们代表什么？我们是谁？”的问题。^[2]换言之，在西方面临的共同挑战更加明确、更加意识到西方制度体系的脆弱性之时，德国及其盟国有必要坚决宣示其共同价值观和身份认同。

（五）新政府的“价值观多边主义”

默克尔时期的德国“价值观外交”是危机应对型的，更多是在危机情况下基于价值观的一种应激反应，实施的重点地区是在欧洲及其邻近地区，议题主要体现在安全领域，未来德国新政府将以整体的多边主义战略更加积极地推进德式“价值观外交”。

在德国新政府的施政纲领中，多边主义居于德国外交的核心地位，是联结德国外交各个领域和方向的一条主线。2021 年 5 月德国政府颁布的《多边主义白皮书》称：德国的多边主义是基于价值观的多边主义。^[3]德国新政府实施“价值观外交”的整体目标是：推进基于价值观的多边主义和抵制所谓基于威权主义的多边主义。德国认为两种多边主义的区别在于：前者将多边主义认同为规范和原则，而后者仅仅将多边主义看作实现民族国家目标和利

[1] “Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit,” SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP.

[2] Cathryn Clüver Ashbrook, “Vom Ende des Reagierens: Deutschland in einer gefährlichen Welt,” *Internationale Politik*, Januar/Februar, 2022, S.58-63.

[3] “Gemeinsam für die Menschen. Weißbuch Multilateralismus der Bundesregierung,” das Auswärtiges Amt von Deutschland, Mai 2021, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2460050/c43d710424e1f0c2d16e86a70f35ad02/weissbuch-multilateralismus-data.pdf>.

益的工具。^[1]

以基于价值观的多边主义为衡量标尺，德国区分其外交伙伴并定义利益。多边主义的原则要求参与多边主义的国家有意愿将其资源用于多边主义的共同目标，能够为达成合作而调整或改变自己。德国期待外交伙伴具备这种意愿，而德国基于其后民族国家认同，更是愿意为实现多边主义目标而满足其外交伙伴的期待。按照这种标准，德国目前最重要的外交伙伴是法国和美国以及相应的多边主义机制——欧盟和北约。^[2]

在全球层面，德国政府声称将寻求与其民主伙伴密切合作，深化在外交、安全和发展政策方面的伙伴关系，捍卫西方的自由、民主和人权价值观。德国首先重视的多边主义机制是联合国，此外还宣称要支持民主联盟、多边主义者联盟、七国集团（G7）、经合组织这些与德国的价值观基础相一致的多边主义机制，希望与其他西方国家密切联系并分享价值观，认为这关乎到与威权国家的体制性竞争和西方民主国家之间的团结。^[3]2022年1月1日，德国正式接任七国集团轮值主席国。德国外交部发布新闻稿称，德国在担任主席国期间将设置气候保护、多边主义和增强民主韧性三项重点议程，宣布除6月底峰会外，还将于5月底和秋季举行两次外长会，并邀请非洲及太平洋地区的伙伴作为特邀国家出席。在联合国的一些关系到自由主义原则和规范的核心领域，德国也将极力推动其目标的实现。为应对气候变化、疫情等全球性问题，德国承诺将全力推进相应的多边机制发展。此外，德国新政府还将致力于协调全球范围内不同形式的多边贸易体系。在裁军和军控领域，德国将加强“裁军政策攻势”，以助力世界无核化作为人类共同价值追求，致力于推进美俄双方裁军谈判，并在未来加强推动中国等拥有核武器的国家参与

[1] Hanns W. Maull, “Multilateralismus und Partnerschaft in der deutschen Außen und Sicherheitspolitik,” in SWP-Studie, *Deutsche Außenpolitik im Wandel*, 30. September 2021, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2021S15_Deutsche_Aussenpolitik.pdf.

[2] Hanns W. Maull, “Multilateralismus und Partnerschaft in der deutschen Außen und Sicherheitspolitik”.

[3] “Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit,” SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP. Hanns W. Maull, “Multilateralismus und Partnerschaft in der deutschen Außen und Sicherheitspolitik,” in SWP-Studie, *Deutsche Außenpolitik im Wandel*.

核裁军与军控进程。

三、德国的“价值观外交”与中德关系

德国的“价值观外交”是德国在国际政治中能够发挥更重要作用的原因也是其结果。近年来，随着国际局势和国际环境的变化，德国在中国外交中的地位和作用也发生了很大的变化，德国一直被认为是西方国家中推行更“务实”对华政策的国家。在美国对华政策转变、大国竞争中的意识形态和身份政治等不稳定因素带来更大不确定时，中德关系能够保持冷静务实的发展趋势更为难能可贵，因此德国新政府的“价值观外交”无疑会带来人们对未来中德关系发展的担忧。但德国的“价值观外交”毕竟与美国的意识形态外交有所区别，而且德国基于价值观的多边主义在很多方面或许还与中国外交具有一些相互兼容和助力的潜力，因而德国新政府实行“价值观外交”可能也会给中国外交和中德关系带来机遇。同时也不能否认，德国外交所基于的价值观和倡导的规则与中国外交的价值观体系和理念在很多方面并不一致甚至冲突，这也意味着中德关系发展必定会面临一些新的挑战 and 困难。

（一）中德关系发展的机遇

第一，德国以“价值观外交”作为外交整体框架和根基意味着，德国外交并不刻意区分传统意义上的高政治和低政治，相反其后现代主义思潮和后民族国家身份决定了德国外交更注重全球治理中的重大议题，德国也不仅仅以传统的国际权力分布和消长来定位风险和挑战。在传统外交观念中，权力竞争的阴影实际上限制和阻碍着国际关系中的合作，而德国的“价值观外交”摒弃了从实力政治来看待国际关系，对于中国的快速发展和发挥国际影响力并不像美国那样心存忌惮。虽然德国也是一个崛起的大国、也具有塑造国际秩序的雄心，但作为后民族国家的德国并不以权力竞争的方式和视角来看待大国崛起，因而德国的“价值观外交”不会特意针对中国的发展。而中国致力于通过更积极参与全球治理来塑造国际秩序与德国外交的目标颇有相合之处。因此，德国的“价值观外交”减少了中德之间在高政治领域的竞争意识

和竞争关系，这对于中德建立更广泛的合作关系无疑具有正面意义。

第二，德国“价值观外交”的核心是“基于规则的国际秩序”，这反映出德国的国际秩序观带有法治、稳定、审慎等强烈的德国特色。在美国外交由于其国内思潮和政治极化带来不稳定的时期，“基于规则的国际秩序”要求德国发挥防止美国进一步破坏国际秩序的作用。在维护现有国际秩序中基本而重要的规则、尤其是防止美国的破坏作用方面，中德拥有共同的意愿和较好合作空间，而且中德两国均追求国际关系中的“法治”，都是国际法的维护者。

第三，德国“价值观外交”的实质决定了该国政府不会也不能在国际关系中以意识形态划线，而会基于具体的规则来行事，至少会尽力追求“对事不对国”的外交效果。因此中德在价值观上的不同差异并不会导致德国对中德关系的全盘否定，也决定了德国在外交中不会参与到美国以意识形态划线而进行与中国“脱钩”的行动中。相反，德国的“价值观外交”和“基于规则的国际秩序”需要中国的支持，德国仍然会对中国认同这些规则寄予厚望。因此，德国的“价值观外交”会对美国的“脱钩”企图产生抵制作用。

（二）中德关系面临的挑战

传统的德国对华政策是所谓“建设性接触”（constructive engagement）战略，但自2019年以来，德国对华政策的战略框架已经转变为“现实性接触”（realist engagement）战略。“建设性接触”政策的核心是“以商促变”，而“现实性接触”政策则承认两国在意识形态和政治体制上的分歧与差异，不寻求改变对方，两国关系的基础是相互竞争的，但需要在共同关心的领域开展对话和合作。^[1]可以预见的是，随着德国新政府加速推进“价值观外交”，德国对华“现实性接触”政策的内容将更加具体，可能在以下几个方面对中德关系产生负面影响：

第一，德国新政府将在对华政策中更加强调人权和价值观议题。德国外

[1] 熊炜：《德国对华政策转变与默克尔的外交遗产》，《欧洲研究》2020年第6期，第1-11页。

长贝尔伯克自称将“为价值观而宣传”（Für Werte werben）。^[1] 在德国政客的挑动下，涉疆、涉港等问题可能会严重阻碍双边关系发展，德国执政三党都已明确表明其立场，绿党和自民党甚至还有可能在台湾问题上越线，为未来中德关系预埋风险的种子。

第二，德国新政府将在信息技术合作、公平贸易、中欧投资协定等中德经贸合作议题中注入更多价值观因素，以强调规范、原则为基本立场，更加强硬地维护德国所认定的自身利益。德国希望明确在实际合作领域中的共同利益和其利益交汇点的界限，不盲目扩大中德经贸合作的领域和范围。2021年12月，德国外长接受《时代》周刊采访时表示，德国新政府将与中国就共同价值观和标准加强沟通理解，价值观和利益并不对立，但是为了避免德国经济处于严重竞争劣势，德国不允许中国不遵守规则和标准。^[2]

第三，德国将推动美国与欧洲合作以鼓励发展更强监管标准的服务贸易，重视七国集团、经合组织这些所谓“志同道合”的多边主义机制，主导未来全球贸易规则的制定，在经贸合作中注入价值观因素，以多边规则制约中国的发展。

但即便如此，德国对华“价值观外交”中的“现实性”依然存在，主要表现在：一方面，虽然德国政治家和官方文件前所未有地宣称对华政策中的价值观因素，但是德国领导人在强调意识形态竞争的同时，重点突出的是中德关系中的竞争规则。例如，德国总理朔尔茨在2021年12月发表的首份政府声明中指出，德国与中国在人权问题上存在分歧，德国“不能对严重侵犯人权的状况视而不见”“违反普世标准时应直言不讳”，但朔尔茨却一直避免对中国使用“制度性竞争”的概念，体现出其避免“价值观外交”意识形态化的考虑。另一方面，“现实性”也意味着德国对中国的现实具有理性认知，朔尔茨强调由于中国变得更加自信和强大，德国基于此种现实也应作出反应，

[1] Felix lee, Jasmin Kalarickal und Tobias Schulze, “Annalena Baerbock über Außenpolitik ‘Schweigen ist keine Diplomatie’”.

[2] Jörg Lau und Samiha Shafy, “Annalena Baerbock ‘Werte und Interessen sind kein Gegensatz’,” Zeit Online, 22. Dezember 2021, https://www.zeit.de/2021/53/annalena-baerbock-aussenpolitik-russland-china?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com.hk%2F.

同时人权问题并不能改变中国是一个拥有辽阔国土和悠久历史的国家并在当今世界占据重要地位的现实，所以德国需要与中国在人权、气候、疫情和军控等领域开展合作，在同样的游戏规则下进行公平、互惠互利的经济竞争。^[1]

四、结语

德国新政府提出的“价值观外交”是对默克尔政府时期开启的“价值观外交”的延续和继承，历史记忆、国内政治生态变迁、国际期待和外交实践的正向激励等因素都将推进德国“价值观外交”的发展势头。对利益和价值观的讨论一直是外交政策分析的核心问题，强调德国外交的价值观基础并非认为德国外交忽视物质性的国家利益，而是要以超越利益和价值观两分法的传统研究路径，探讨德国如何因其独特的“后民族国家”身份认同而定义其外交政策中的国家利益。

虽然德国新政府具有推进“价值观外交”的强烈意愿，但在实践中，德国实施“价值观外交”仍面临国家实力不足和国际环境限制的挑战。德国在欧洲拥有发挥领导力的超强经济实力，而且德国保持和强调其“后民族国家”身份认同还满足了欧洲国家对德国的期待，欧盟国家的政治文化都不同程度地受到“后民族国家”观念和后现代思潮的影响，因而德国能够在欧洲顺利推行其“价值观外交”。但是全球范围内存在着多样性的价值观体系，德国在面对与更强实力国家之间的价值观冲突时，其“价值观外交”实施将不可避免地面临重重困难，而不得不进行现实妥协。

【完稿日期：2022-1-10】

【责任编辑：肖莹莹】

[1] Olaf Scholz, “Wir werden neue Wege einschlagen,” die Bundesregierung, 15. Dezember 2021, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-1991504>.