



德國之中國戰略文件解析

●孫國祥／南華大學國際事務與企業學系教授

2023年7月，德國政府發布了期待已久的《中國戰略》（Strategy on China；以下簡稱《戰略》）。¹經過一年半與利害關係者的廣泛磋商，以及各部會之間的緊張的談判，德國批准了首份對中《戰略》。²《戰略》的誕生標誌德國正式承認中國在習近平的領導下對德國與中國、歐盟與中國之間的關係，已經發生了巨大的變化，對德國利益構成了重大的挑戰。然而，德國仍然在商業與政治之間，以及本國與歐洲（盟）方法之間尋找適當的平衡。

《戰略》文件延遲的發布反映了德國不同部會和其他利害關係者之間的內部分歧，該等分歧可能會繼續影響德國對中國戰略的辯論。德國商界尤其強烈反對可能危及德中經濟關係的舉措，因為中國仍然是德國最大的貿易夥伴。儘管如此，如此文件的發布標誌著柏林的重要變化，並使德國政府與歐盟執委會更明確地結盟，歐盟執委會近年來對中國發出了更批評的聲音。本文首先探討《戰略》制定的脈絡，其次探討《戰略》的重要內容，再次探討德國的行動，以及最後對《戰略》未來的展望。

壹、《戰略》的制定

一、不同的利益融入差異化的戰略

德國對中國的政策始終受到商業利益的強烈影響。中國是德國的重要市場，有超過五千家德國公司在中國經營，僱用了超過一百萬名員工。關鍵產業是汽車、機械、電氣工程和化學品。所有這些部門都是德國經濟成功的重要支柱。對寶馬（BMW）、福斯（Volkswagen）和賓士（Mercedes-Benz）等德國汽車製造商而言，中國是最重要的市場，大約有三分之一的汽車在中國銷售。儘管受到新冠疫情與地緣政治緊張局勢的影響，德中貿易關係仍持續成長。2022年，整體貿易額達到創紀錄的2,980億歐元，德國逆差快速增加（德國從中國進口1,910億歐元；出口1,070億歐元）。³

自2000年代以來，德中經貿關係不斷深化，高層政治互動日益頻繁，在政治、經濟、社會等各層面建立了廣泛的合作與對話形式。德國前總理梅克爾（Angela Merkel）於2011年發起的雙方政府諮商會議，創造了自動駕駛或數位製造等高科技主題的合作走廊。德中也促進了企業、技術大學和國家研究機構之間深化研究合作的協定。人權問題以及公民和政治分歧一直是德國與中國辯論和交鋒的重要因素。同時，加強相互貿易關

係將在某個時候導致中國政治變革的假設（Wandel durch Handel）⁴一直是德國對中國政策的「遮羞布」。

在習近平時代，德國企業逐漸意識到應對經濟機會和政治風險變得更加困難，最突出的是「德國工業聯合會」（Bundesverband der Deutschen Industrie, BDI）在2019年發表了一份具有里程碑意義的立場文件，其中中國第一次不僅被貼上「合作夥伴」的標籤，而且還被貼上「系統性競爭對手」的標籤。⁵

美中的戰略競爭以及來自華盛頓和其他志同道合國家的壓力，也導致德國（和歐盟）需要更明確地界定對中關係的緊迫感。其他因素包括德國對中國技術和經濟依賴的擔憂、中國市場的發展問題（例如不利的數據監管和缺乏互惠）以及中國日益增長的全球影響力。為了因應該等轉變，由蕭茨（Olaf Scholz）領導的社會民主黨（Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD）、自由黨（Freien Demokraten, FDP）和綠黨（Greens）聯合政府承諾在2021年大選後制定德國第一份對中國的《戰略》。

二、從個別政治人物到政黨與高層政治

近年來，對中政策已從德國政治辯論的邊緣走向中心。此前，大多是個別政治人物對中國提出顯著的立場，在場外煽動辯論，或只是拉抬自身的政黨。例如，2019年，華為（Huawei）參與建設5G基礎設施的問題導致基民盟（Christian Democratic Union, CDU）爆發中型規模的反叛，他們反對梅克爾的對中路線，當時她的黨內競爭對手呂特根（Norbert Roettgen）挑戰了她的方針，並迫使她採取行動。⁶梅克爾政府接受更具限制性的立法。在綠黨內部，兩位黨內元老，前黨主席包瑞翰（Reinhard Buetikofer）和特立丁（Juergen Trittin）多年來一直在對中國正確方針問題上爭論不休，儘管此並非綠黨政治的關鍵議題。

此情形已經發生了改變了。四大政黨中的三個議會黨團已經發布了自己的中國立場文件：社會民主黨（2020年發布）、⁷基督教民主黨（2023年發布）與自由黨（2023年發布）。綠黨儘管是德國國家戰略的推動者，但尚未發表明確的戰略文件，但在2021年選舉宣言中，廣泛提及中國高達十六次。所有這些文件對中國的歷程和所面臨的中國挑戰都有類似的分析，但在強調未來道路選擇的方式上略有不同，綠黨在尋求合作機會方面更為悲觀，而社民黨似乎更為樂觀關於夥伴關係的議程。蕭茨似乎傾向於其前任梅克爾的謹慎理性，並也因其模稜兩可的作法而受到批評。

貳、《戰略》內容分析

一、展現德國對中國的新途徑

儘管《戰略》引發了充滿爭議的內部爭論，但以柏林的標準而言，《戰略》還是具有前瞻性。此顯示德國現在確定地認為，中國有能力影響自身的安全和經濟利益，此乃

德中關係的傳統壓艙石。儘管小心翼翼地強調德國並不尋求脫鉤，但《戰略》毫不猶豫地暗示德國將尋求貿易和投資關係多元化，遠離中國，並協助夥伴也如此為之，並擴大基於安全的技術合作和人權問題。去風險雖然尚未完全充實，但在文件中佔據了顯要位置，與經濟關係相關的部分反映了歐盟執委會提出的《歐洲經濟安全戰略》（Joint Communication on a European Economic Security Strategy），即優先考慮減少戰略領域對中國的依賴。⁸

與中國交往以促進德國利益的合作也不會遭到刪除。然而，對氣候變遷和民間連結的強調表明，此類合作的感知空間已經縮小。此外，隨著清潔能源技術供應鏈在地化競爭的加劇，氣候合作本身也大幅減少，此也反映在《戰略》的用語之中。梅克爾曾急於與中國達成的重大投資協議《歐中全面投資協議》（EU-China Comprehensive Agreement on Investment, CAI）⁹遭到明確的拒絕。此進一步反映了柏林新地緣經濟思維的出現，此乃華盛頓（Washington）和布魯塞爾（Brussels）許多人期待已久之事。

《戰略》的存在本身應該使得尋求在中國問題上加強跨大西洋和歐盟內部協調的人感到樂觀。德國向北京發出警告稱，北京將發現自身與柏林的「特殊」關係在未來將不再享有特權：《戰略》承諾德國以促進而非破壞歐盟範圍內的做法和方式，參與和制定對中的政策。利用雙邊討論（諸如政府間磋商）作為推進歐盟議程的場所。

二、認識清晰手段仍待明朗

此份長達六十四頁的文件主要在實現兩項目標：首先，闡述德國政府對中國及其構成挑戰的觀點；其次，概述德國政府採取一致方針所需的手段和工具，以維護德國和中國的利益，以及歐洲的價值和利益。對於第一個目標，《戰略》提供了明確的語言，而對於第二個目標，《戰略》仍然相對模糊且初步。

《戰略》的分析以德對中政策需要因中國變化而改變此前提為出發點，其分析坦率到了對北京友好的批評者認為不友善的程度。《戰略》指出：中國正在爭取「區域霸權」，旨在「重塑現有的基於規則的國際秩序」和「對國際法原則提出質疑」；中國「嚴重侵犯人權」，例如在新疆、西藏和香港；中國的經濟戰略旨在創造「經濟和技術依賴，以利用這些依賴來維護政治目標和利益」；中國從事「經濟和學術間諜活動，試圖取得德國公司的貿易和研究機密」；中國當局從事「非法干涉」和「跨國鎮壓行為」；升級安全問題，例如稱北京與莫斯科的密切關係是「德國面臨的直接安全問題」；結論是「我們關係中對抗和競爭因素」的增加。

然而，儘管該文件提供了明確的方向，但當涉及到將該等對中國的認知轉化為具體的政策和行動時，《戰略》（可以理解）似乎較為模糊。一方面，德國政府小心翼翼地不關閉任何大門：「與中國的系統性競爭並不意味我們不能合作」，文件假設，並補充表示希望可以在公平條件的基礎上合作。另一方面，監管究竟能在多大程度上有效降低

風險。因此，德國政府只是含糊地呼籲企業提高風險意識，而非指望在發生地緣政治危機時獲得救助。

事實上，在《戰略》起草過程中討論了更具體的工具（並透過一系列洩密而獲得公開），包括強制性透明度，要求和對在中國有較高風險的大公司進行壓力測試。最終，政府只是承諾進一步探討當前的問題和選擇，並與企業進行「秘密討論」。同樣，儘管「中國的軍民融合政策正在限制我們的合作」。

所有這一切都完全建立在歐盟執委會「不脫鉤，但去風險」的口號之上。《戰略》堅定地致力於加強歐洲對中政策的連貫性（此並不總是被視為德國對中政策的關鍵特徵）。除了密切協調外，德國也特別承諾：不就歐盟負責的事務與中國進行雙邊談判（在歐中全面投資協定的脈絡下，據了解德國總理官員與中國同行經常討論此話題）。探索歐盟合作夥伴或機構可以在那些方面參與與中國的雙邊談判，例如政府諮詢（德國政府在其聯盟協議中做出了類似的承諾，但迄今為止尚未採取行動）。更多地利用與中國的雙邊交往來提高歐盟範圍內的經濟利益。

參、德國的行動

一、以行動支持修辭

德國政府需要證明它願意支持新《戰略》。柏林有足夠的理由擔心，正如北京所懷疑的那樣，德國可能是一系列對中緊縮的民主國家中最薄弱的一環，¹⁰該等國家試圖應對中國在國外的強勢轉向和在國內的壓制性轉向。¹¹舉例而言，2022年11月，蕭茨獨自率領商業代表團前往北京，此舉被廣泛視為將德國的近期經濟利益置於歐洲對中國問題的團結之上。¹²出訪前，他不顧聯盟夥伴、歐盟執委會和德國情報部門的反對，批准了中遠海運控股有限公司競購漢堡港碼頭的少數股權。¹³此項策略是在6月柏林（Berlin）和北京（Beijing）之間的政府磋商之後所做的決定，此次磋商與梅克爾時代相似，當時他們參加了擠滿德國首席執行官的商業論壇，在公開講話中，蕭茨基本上迴避了台灣、香港和新疆等問題，而是強調持續經濟合作的重要性。¹⁴

德國一些領導企業繼續廣泛依賴中國市場，《戰略》隱晦地提到了此點，但並沒有採取任何直接的行動，只是建議企業考慮地緣政治的風險。實際上，德國政府將如何減輕供應鏈風險的決定權，留給了民間部門自行判斷。此外，事實證明，理清緊密相連的供應鏈已經具有高度的挑戰性。以清潔能源技術領域為例：儘管歐盟執委會對《淨零工業法》（Net Zero Industry Act）的提議表示歡迎，¹⁵但懷疑論者質疑此是否足以改變民間部門的誘因。

然而，縮小圖像，情況就會變得更加微妙。柏林在中國總理李強到訪前採取的措施，要求北京派出規模較小的代表團。¹⁶蕭茨隸屬的社會民主黨成員建議，鑑於雙邊關係

的變化，未來應重新審議此類訪問形式。¹⁷蕭茨私下警告李強不要以武力改變台海現狀，並對中國的人權狀況表示擔憂。¹⁸李強訪德係德國首份《國家安全戰略》（*Integrated Security or Germany*）發布後雙方進行的磋商，德國《國家安全戰略》明確或含蓄地批評北京的行為「一次又一次（違背）我們的利益和價值觀」。¹⁹此外，德國國家情報機構公開將中國列為德國在外國直接投資以及科學和經濟間諜活動方面的「最大威脅」。²⁰

此外，在實踐中，德國的一些行動已經在某些領域悄悄實施了去風險政策。儘管柏林可能對歐盟範圍內的對外投資篩選機制持保留態度，但它毫不猶豫地支持歐盟層級和國內的其他防禦工具。案例之一是它以反映中國特定風險評估的方式加強（和部署）其入境投資審查機制。例如：在蕭茨對北京進行不受歡迎的訪問後不久，德國政府就迅速阻止了中國兩筆收購德國半導體公司股份的競標，²¹據悉得到了蕭茨的支持。²²該等決定表明，即使在德國，自2016年柏林為中國企業開綠燈以來，中國企業的環境也發生了顯著變化。關於晶片和機器人交易；正如經濟部長哈貝克（*Robert Habeck*）所言，「袖手旁觀的時代已經結束了」。²³

重點仍將在《戰略》的實施。一些專家指出，德國將面臨潛在的權衡在於其尋求推進各種優先的事項，包括應對氣候變遷和減少對中國關鍵礦產的依賴。儘管如此，《戰略》的發布表明，歐洲最大的經濟體正在調整與中國的立場和接觸條件，其方式可能有利於跨大西洋關係。拜登（*Joe Biden*）政府繼續與歐洲就針對中國的定位進行接觸，並創建貿易和技術理事會等合作平台，此可能會在對中政策上進行一些協調方面取得成效。

肆、結語：未來值得關注的三大趨勢

儘管《戰略》為如何理解中國及其為德國帶來的挑戰提供了明確的方向，但不能指望該文件能夠結束德國有關具體決策的激烈政治辯論。

一、新《戰略》的落實情形

雖然《戰略》闡述了各個行動領域，但真正的進展將取決於政治領導。動能將在很大程度上取決於該等問題上的政治緊迫感。德國政府承諾定期報告《戰略》的實施。部長層級的會議旨在監測《戰略》推動的進展，並「保持適當的戰略態勢感知」。德國各部會主要在於協調其活動，利害關係者（包括議會和聯邦各州）承諾在策略評估中扮演角色。但除了政府自己的進度報告外，與中國關係的動態狀況將為媒體和其他利害關係者創造許多機會，可以參考《戰略》提出關鍵的問題。

二、德國與中國企業關係的未來

德國對中政策仍然在很大程度上取決於德國產業的利益和需求，以及深度經濟依賴的修辭。因此，有關德國產業業務發展的訊號受到密切關注，尤其是在中國經濟似乎面

臨眾多結構性問題、美中戰略競爭日益迫使德國企業「選邊站」的階段。「凡是對在中國的德國企業有利的事情，對德國而言都是有利的」此一古老信念因對「集中風險」和日益加劇的不公平競爭的擔憂而遭到削弱。德國當前的政治和公共辯論經常圍繞著德國汽車工業的命運展開，德國汽車工業正在致力於跟上新能源汽車轉型的步伐。如今此行業（電動車）主要由中國市場驅動，中國企業預計將在此領域超越他們的德國競爭對手。

三、德國與合作夥伴合作

儘管德國正式承諾與合作夥伴（尤其是歐盟內部的合作夥伴）密切合作，但德國在言出必行方面並沒有非常一致的記錄。在布魯塞爾，歐盟委員會正在致力於為成員國的聯合行動創造動能，只有歐洲最大的經濟大國願意承擔領導角色，聯合行動方能成功。隨著美國大選的臨近，鞏固歐洲在中國和其他全球議題上的路線的時間可能已經不多了。

柏林敏銳地意識到，歐洲的迴旋空間在很大程度上取決於美國，如果共和黨在2024年入主白宮，華盛頓的議程可能會變得不太符合歐洲的利益。因此，應盡可能將跨大西洋和七國集團的倡議與歐洲利益掛鉤。與歐盟及其他地區的合作夥伴更好地保持一致，將是為積極主動的歐洲議程確保空間的關鍵。但即使目前的聯盟確實在書面上更加強調與布魯塞爾在中國問題上的協調，德國國內也有很多人懷疑將國家利益置於歐盟之上是否明智和值得。德國政府需要找到建設性的方法，經由歐盟並與歐盟一起最好地追求國家利益。

最後，《戰略》勢必影響台灣。除梵蒂岡（Vatican）之外，與所有歐洲國家一樣，德國與台灣沒有正式的外交關係。作為所謂「一中政策」（One China Policy）的部分，德國承認中華人民共和國是中國唯一的主權國家。近年來，由於中國在香港事實上終結了「一國兩制」，以及日益軍事化的語氣與行動來推動與台灣的「統一」，德國公眾和政策對台灣的支持有所增加。

對中國的《戰略》也涵蓋致力於擴大與台灣的关系，支持「民主台灣針對具體問題參與國際組織」，並指出「軍事升級也會影響德國和歐洲的利益」。德國企業尤其擔心台灣周邊的局勢升級可能會擾亂地區的重要供應鏈，並嚴重擾亂在中國的活動。2023年3月，德國教育及研究部長史塔克－瓦特辛格（Bettina Stark-Watzinger）正式訪台，成為德國內閣成員二十六年來的首次訪問。7月，德國司法部長布希曼（Marco Buschmann）則在柏林歡迎台灣司法部長蔡清祥。

事實上，德國外長貝爾伯克（Annalena Baerbock）稱中國國家主席習近平為「獨裁者」，原因是源自烏克蘭，她說：「如果（俄國總統）蒲亭（Vladimir Putin）贏得戰爭，對於世界上其他獨裁者，例如中國國家主席習近平，會是什麼訊號？」依據此種對照，顯示德國對中戰略中更加關注台海的穩定。

【註釋】

1. Government of the Federal, Republic of Germany, “Strategy on China,” 2023, <<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608580/49d50fecc479304c3da2e2079c55e106/china-strategie-en-data.pdf>>.
2. Hans von der Burchard, “Germany weighs harder line on China and its ‘massive human rights violations’,” *Politico*, Nov. 23, 2022, <<https://www.politico.eu/article/germany-mulls-harder-line-on-china-new-deal-with-taiwan/>>.
3. Bernhard Bartsch and Claudia Wessling, “Germany’s new China strategy: Ambitious language, ambiguous course,” *MERICs*, July 27, 2023, <<https://meric.org/en/germanys-new-china-strategy-ambitious-language-ambiguous-course>>.
4. Giulia Mennillo, “Wandel durch Handel oder gefährliche Abhängigkeit? China-Strategie soll Deutschland unabhängiger machen,” *Aktuelle Tagung*, 02.08.2023, <<https://www.apb-tutzing.de/news/2023-08-02/china-strategie-wirtschaft-deutschland-abhaengigkeit-wandel-durch-handel>>.
5. BDI, “Partner und systemischer Wettbewerber – Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?” Januar 2019, <<https://www.bundestag.de/resource/blob/908170/02447d9bd668e912d44190c451c5a573/Stellungnahme-Iris-Ploeger-BDI-data.pdf>>.
6. Ben Knight, “Angela Merkel faces party revolt over Huawei,” *Deutsche Welle*, Nov. 22, 2019, <<https://www.dw.com/en/angela-merkel-faces-party-revolt-over-huawei-in-german-5g-rollout/a-51372875>>.
7. SPD, “Souverän, regelbasiert und transparent Eine sozialdemokratische China-Politik,” *Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion*, 30.06.2020, <https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/positionspapier_china.pdf>.
8. European Commission, Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on “European Economic Security Strategy”, Brussels, 20.6.2023. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>>.
9. European Commission, “Key elements of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment,” Dec. 30, 2020, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_20_2542>.
10. Aaron L. Friedberg, “A World of Blocs,” *CSIS Briefs*, April 2023, <https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-04/230406_Friedberg_World_Blocs.pdf?VersionId=a291VKighr6oeX1hkWuf7u19gM8_ya0n>.

11. European Commission, Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre, Brussels, March 30, 2023, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063>.
12. “Germany’s Scholz defends China trip amid controversy,” *Deutsche Welle*, November 3, 2022. <<https://www.dw.com/en/germanys-scholz-defends-trip-to-china-as-car-industry-signals-support/a-63634777>>.
13. Noah Barkin, “Watching China in Europe - November 2022,” *GMF*, Nov. 2, 2022, <<https://www.gmfus.org/news/watching-china-europe-november-2022>>.
14. Sarah Marsh and Judy Hua, “Germany’s Scholz after meeting China’s Li: Talks more crucial than ever,” *Reuters*, June 20, 2023, <<https://www.reuters.com/article/germany-china-scholz-li-politics/update-2-germanys-scholz-after-meeting-chinas-li-talks-more-crucial-than-ever-idUKL8N38C3M0>>.
15. European Commission, “Net Zero Industry Act,” March 16, 2023, <https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/net-zero-industry-act_en>.
16. Hans von der Burchard, “Germany mulls downsizing China summit, aims to publish strategy in July,” *Politico*, Dec. 16, 2023, <<https://www.politico.eu/article/germany-olaf-scholz-li-qiang-mulls-downsizing-china-summit-aims-to-publish-strategy-in-july/>>.
17. Sabine Kinkartz and Matthias von Hein, “China and Germany: A balancing act,” *Deutsche Welle*, June 20, 2023, <<https://www.dw.com/en/china-and-germany-a-balancing-act/a-65977998#:~:text=%22We%20need%20to%20examine%20how,of%20the%20Foreign%20Affairs%20Committee>>.
18. “Germany warns China over Taiwan, voices human rights concerns days after talks with Chinese premier,” *Associated Press*, June 22, 2023, <<https://apnews.com/article/germany-china-taiwan-human-rights-scholz-qiang-75ad3861275e7a30c59f23eb59017f6e>>.
19. Government of the Federal, Republic of Germany, *Integrated Security for Germany*, 22.06.2023, <<https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf>>.
20. Dana Heide und Dietmar Neuerer, “Verfassungsschutz warnt vor China als „größter Bedrohung”,” *Handelsblatt*, June 22, 2023. <<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/spionage-verfassungsschutz-warnt-vor-china-als-groesster-bedrohung/29215280.html>>.
21. Andreas Rinke and Miranda Murray, “Germany blocks Chinese stake in two chipmakers



over security concerns,” *Reuters*, Nov. 9, 2022, <<https://www.reuters.com/markets/deals/germany-block-chinese-takeover-semiconductor-firm-ers-electronic-handelsblatt-2022-11-09/>>.

22. Arne Delfs and Michael Nienaber, “Germany Poised to Block Chip Facility Sale to Chinese Owner,” *Bloomberg*, Nov. 9, 2022, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-11-08/germany-likely-to-block-elmos-wafer-fab-sale-to-chinese-owner>>.
23. Maria Sheahan and Caroline Copley, “Germany stalls Chinese takeover of Aixtron, citing security worries,” *Reuters*, Oct. 24, 2016, <<https://www.reuters.com/article/us-aixtron-m-a-fujian-germany/germany-stalls-chinese-takeover-of-aixtron-citing-security-worries-idUSKCN12O13G>>.◆