

印太视域下德国对东南亚地区 政策的调整^①

邱 洋

摘要：德国将“印太地区”定义为决定21世纪国际秩序的关键区域，并视东南亚地区为“印太”的心脏地带。德国对东南亚地区的政策也因此成为德国“印太战略”中的重点内容。在中美战略竞争背景下，德国对东南亚地区的政策发生了较为明显的变化，表现为更频繁的高层战略互动、更紧密的经贸关系和更受重视的安全合作。综合来看，德国对东南亚地区政策的调整主要受三方面因素的驱动：一是为了应对所谓的“中国威胁”；二是为了抓住东南亚地区的发展机遇；三是出于维护美德同盟的战略需要，但德国也在努力避免同盟困境，谋求独立的战略空间。德国对东南亚地区政策的调整将会给东南亚国家、德国自身、中国以及地区局势带来显著影响。与此同时，德国与东南亚国家之间的利益分歧，中国在区域经济结构中所占据的优势地位，以及德国所面临的内外掣肘都将制约德国对东南亚地区政策的实施效果。

关键词：“印太战略”；中美战略竞争；德国；东南亚地区；美德同盟

收稿日期：2024—10—20

作者简介：邱洋（1994—），南开大学周恩来政府管理学院2021级博士研究生，主要研究领域：欧美国家对外政策。

^① 感谢韩召颖教授对论文的指导。感谢《南亚东南亚研究》编辑部老师和匿名评审专家对本文提出的宝贵意见。文中错漏由作者负责。

一、问题的提出

随着中美战略竞争的不断加剧，“印太”地区的战略价值日益凸显。美、日、英、澳、法、德、欧盟和东盟等国家和地区组织纷纷根据自身的利益需求，相继出台各自的“印太战略”，加紧在该地区的战略部署。德国于2020年9月发布《德国—欧洲—亚洲：共同塑造21世纪》，作为其“印太战略”的指导性文件，明确指出“印太”是决定21世纪国际秩序的关键地区，德国必须积极地参与该地区的事务，不可袖手旁观。^①2022年8月，德国外交部发文集中论述了东南亚地区的重要性，将东南亚地区视为“印太”的心脏地带，并表示东南亚国家在快速发展的同时面临着巨大的挑战，强调德国作为东盟及东南亚国家合作伙伴的重要性。^②基于此，德国对东南亚地区的政策成为德国“印太战略”的重要组成部分。

近年来，德国对东南亚地区的政策呈现出较为明显的变化：数位德国政要对东南亚国家进行了“历史首次”访问，经贸关系得到了进一步深化和发展，德国甚至还拓展了同东南亚国家在军事安全领域的合作。值得注意的是，德国在“内忧外患”的局面下，仍试图进一步加强自身同东南亚国家和地区的关系。德国当下面临的内外挑战包括乌克兰危机、巴以冲突、低迷的国内经济、日益严峻的难民问题、右翼民粹政党的强势崛起、执政联盟的内部分裂等。这在一定程度上说明，东南亚地区在德国对外战略中的重要性有了较大的提升，德国在未来会继续坚持自身对东南亚地区的政策，寻求机会持续深化和拓展双边关系。

德国是全球第三大经济体、欧盟内第一大经济体，并在欧盟整个决策体系中占据举足轻重的地位。德国对东南亚地区的政策可“上传”至欧盟层面，具有乘数效应，将会对东南亚地区形势产生深远影响。东南亚地区是中国周边外交的重点，也是中美博弈最为激烈的区域，东南亚地区局势的变化会对中国产生直接影响。因此，研究德国对东

^① “‘Germany–Europe–Asia: Shaping the 21st Century Together’: The German Government Adopts Policy Guidelines on the Indo-Pacific Region”, German Federal Foreign Office, September 1, 2020, p. 2.

^② “Southeast Asia: A Region at the Heart of the Indo-Pacific”, German Federal Foreign Office, August 22, 2022, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/southeastasia-2498740>.

南亚地区的政策演变对中国周边外交工作而言具有较高的现实价值。

目前,国内外专门研究德国对东南亚地区政策的文献较少,既有研究主要从以下三个方面展开论述。第一,德国在某一具体领域对东南亚地区的政策。以南海问题为切入点,李忠林认为德国近些年来之所以加深介入南海问题的程度是由于其盟友(美国与法国)施加的压力和对海上战略通道安全的担忧。^①以公共外交为切入点,唐小松和周歆可指出三大因素共同推动了德国积极开展对东南亚的公共外交,一是经济利益,二是国际话语权,三是平衡中国在东南亚地区的影响力。^②这一类研究有助于理解德国在某一领域对东南亚地区的具体政策。但是,由于议题之间的差异性,德国在不同政策领域所面临的挑战、设立的目标和采取的手段都不尽相同。基于某一具体问题领域的分析无助于在整体上把握德国对东南亚地区和国家政策。

第二,德国的“印太战略”与其他国家“印太战略”的比较分析。拉法·乌拉托夫斯基(Rafał Ulatowski)指出,德国对华印象的恶化和对地区秩序的担忧是其制定和实施“印太战略”的主要原因。^③赵宁宁分析指出,德国的“印太战略”是基于三大战略考量:一是在中美之间两面下注,二是维护自身的区域利益并提高国际影响力,三是推动欧盟“印太战略”的生成。^④而通过比较分析,张弛和耿鹏涛在各自的研究中都强调,德版“印太战略”虽与其他国家的“印太战略”在很多方面存在共同点,如都关注权力结构变化、区域秩序变动、海上通道安全以及环境等问题,但德国在具体实施过程中更加重视经济和价值观方面的议题,在军事安全领域的动作较为有限。^⑤相比于第一类研究过于聚焦某一具体问题,第二类研究采用了更为整体的研究视角。考虑到德国对东南亚地区的政策是其“印太战略”的重要内容,二者之间是“整体与部分”的关系,这一类成果为本文铺设了研究背景。但与此同时,“印太”地区的国家间存在较大的差异性(既包括澳大

① 李忠林:《德国介入南海问题的主要特点与战略考量》,《东南亚研究》,2021年第4期,第88页。

② 唐小松、周歆可:《冷战后德国对东南亚地区的公共外交探析》,《东南亚研究》,2020年第2期,第121页。

③ Rafał Ulatowski, “Germany in the Indo-Pacific Region: Strengthening the Liberal Order and Regional Security”, *International Affairs*, Vol. 98, No. 2, 2022, p. 385.

④ 赵宁宁:《德国“印太战略”的战略考量、特点及影响》,《和平与发展》,2021年第5期,第69页。

⑤ 张弛:《欧版“印太战略”的比较分析与美欧战略协调的前景》,《美国问题研究》,2023年第1期,第230—231页;耿鹏涛:《身份视阈下的英法德“印太战略”比较研究》,《印度洋经济体研究》,2022年第4期,第55—56页。

利亚、日本和韩国等发达国家，又涉及以东南亚国家为代表的新兴经济体，更是包含了印度这一区域大国），德国需根据对象国的不同，开展针对性的区域外交，德国对东南亚地区的政策也因此具备典型案例特点。

第三，以欧盟为立足点，分别从微观^①和宏观^②两个不同层面考察欧盟与东南亚国家和地区的关系，或是聚焦欧盟的“印太战略”^③。这类研究虽然在研究主体上相对泛化，并未直接聚焦德国，但由于德国往往将自身置于欧盟对外行动的框架下开展对外活动，德国与欧盟的对外政策立场在很多情况下较为相近，这一类研究成果为本文考察德国对东南亚地区政策提供了更为宏阔的研究背景和有益参考。

综上，研究德国的东南亚政策可从多个视角切入。本文拟在既有研究的基础上，系统、深入地考察印太视域下德国对东南亚地区政策的调整，分析其背后的驱动因素，并研判其潜在影响。

二、德国“印太战略”的出台 及其对东南亚地区政策的调整

随着印太地区的重要性日益凸显，以及受美、澳、法等盟伴的推动，德国政府于2020年出台了《德国—欧洲—亚洲：共同塑造21世纪》（*Germany-Europe-Asia: Shaping the 21st Century Together*）文件，首次全面系统地介绍了德国的“印太战略”。文件中指出，印太地区是塑造21世纪国际秩序的关键，但该地区在制度和规范方面还存在相当多的空白，而且面对地区力量平衡发生的重大变化以及区域内国

① 赵长峰、孙晨：《印太视域下欧盟—印尼的海洋安全合作》，《东南亚研究》，2023年第4期，第92页；吴向荣：《对冲视角下的欧盟南海政策》，《南洋问题研究》，2020年第3期，第82—83页。

② 赵宁宁、张杨晗：《印太视域下欧盟对东盟的合作战略及地缘政治影响》，《德国研究》，2024年第2期，第50—51页；关欣、连晨超：《欧盟—东盟战略伙伴关系的特点及限度》，《国际观察》，2021年第6期，第85页；任琳、程然然：《欧盟东南亚政策论析》，《欧洲研究》，2015年第3期，第27—28页。

③ Anna Michalski and Charles F. Parker, “The EU’s Evolving Leadership Role in An Age of Geopolitics: Beyond Normative and Market Power in the Indo-Pacific”, *European Journal of International Security*, Vol. 9, No. 2, 2024, pp. 263-264; 赵宁宁、张杨晗：《欧盟的“印太”观及其区域战略》，《东南亚研究》，2024年第2期，第89页；刘晋：《欧盟“印太战略”的调整与中欧关系》，《国际论坛》，2024年第2期，第34页。

家间日益扩大的分歧，该地区的整体结构处于一种波动状态。^①正是基于印太地区大机遇和大挑战并存的这种认知，德国将“印太战略”列为其对外政策中的优先事项。德国“印太战略”总共列出了8条相对具体的目标，包括地区和平与安全、航线畅通、开放市场和自由贸易、反对单极或两极地区秩序等。^②德国在其“印太战略”中，将东南亚地区定义为印度洋—太平洋的心脏地带。^③基于这一战略定位，德国加强了同东南亚国家在政治、经济、安全等领域的交流和互动，在地区事务上扮演更积极的角色，努力提升德国在该地区的影响力。

（一）德国加强了同东南亚国家和地区的政治互动

在政治层面，德国与东南亚国家高级领导人的互动变得更为频繁。据统计，默克尔在其16年的德国总理任期中，只出访过东南亚三次。^④这一情况在朔尔茨政府上台后发生了明显变化。朔尔茨就任总理不到一年便访问了越南、新加坡和印度尼西亚三国。2024年3月，朔尔茨接连会见了马来西亚总理、菲律宾总统以及泰国总理。除朔尔茨外，德国总统和外交部长也加强了同东南亚国家领导人的交流。德国总统弗兰克—瓦尔特·施泰因迈尔（Frank-Walter Steinmeier）对东南亚的访问次数于2022年开始明显增加：默克尔执政期间，施泰因迈尔仅于2017年11月出访过新加坡，而在朔尔茨执政后，施泰因迈尔连续三年出访东南亚，先后访问了新加坡、印度尼西亚、柬埔寨、马来西亚、越南和泰国。德国外交部长安娜莱娜·贝尔伯克（Annalena Baerbock）先是于2022年7月出访印度尼西亚，参加当年的G20峰会，又于2024年1月先后访问了菲律宾、马来西亚和新加坡三国。贝尔伯克也因此成为十多年以来第一位访问菲律宾和马来西亚的德国外交部长。2024年8月，德国国防部长鲍里斯·皮斯托里乌斯（Boris Pistorius）访问菲律宾，这是德菲两国建交70周年以来德国国防部长首次访菲。

基于德国在欧盟的特殊地位，德国也试图深化欧盟与东盟之间的政治联系。2020年12月，时任德国国防部长安妮格雷特·克兰普—

① “‘Germany–Europe–Asia: Shaping the 21st Century Together’: The German Government Adopts Policy Guidelines on the Indo-Pacific Region”, German Federal Foreign Office, September 1, 2020, p. 2, p. 8.

② Ibid.

③ Ibid., p. 8.

④ 默克尔分别于2011年6月访问新加坡，2011年10月访问越南，2012年7月访问印度尼西亚。

卡伦鲍尔（Annegret Kramp-Karrenbauer）首次代表德国出席部长级东盟防长扩大会议，承认东盟在地区安全事务中的关键作用。同年，德国在担任欧盟理事会轮值主席国期间，积极推动欧盟与东盟关系的发展，将二者的关系提升至战略伙伴关系水平。德国国防部长皮斯托里乌斯于2023年参加了在新加坡举办的第20届香格里拉对话，并在大会上发表讲话。会议期间，皮斯托里乌斯同东盟秘书长就如何进一步加强东盟与德国之间的伙伴关系展开探讨。

（二）德国强化了同东南亚国家和地区的经贸联系

在经贸合作领域，德国同东南亚国家的关系在近两年也得到了进一步发展。新冠肺炎感染期间，德国同东盟的商品贸易总额以及德国对东盟的直接投资都出现了明显下滑，但这两项数据于2021年得以迅速恢复，甚至超越了疫情前的水平（见图1和图2）。新加坡、马来西亚、泰国和越南是德国在东盟成员国中最重要的贸易伙伴，近三年，年均贸易总额都超过100亿美元（见图3），交易商品主要为电气机械设备、光学仪器和汽车。就对外直接投资而言，新加坡近些年来一直是德国在东南亚的首要投资目标国，德国对新加坡的投资远高于马来西亚、泰国、印度尼西亚等其他东盟国家（见图4）。^①近年来，德国对东南亚地区的投资主要集中在制造业、批发和零售业。除了贸易和投资外，德国还是印度尼西亚和越南重要的发展合作伙伴。2022年11月，德国联邦经济合作与发展部承诺将向印尼提供3.562亿欧元的发展援助，这一援助计划将致力于推动印尼可再生能源和绿色基础设施建设的发展。^②2023年11月，德国联邦经济合作与发展部承诺向越南提供6100万欧元的新发展援助资金，用于帮助越南实现可持续发展。^③

经贸联系的加强还体现在德国高级国家领导人访问东南亚国家期间通常会组织商业代表团随行，并高度重视经济议题。朔尔茨2022年访问越南、新加坡和印度尼西亚三国时，便带了12名商业代表。朔尔茨表示，德国希望实现在亚洲利益的多元化发展，德国将大力促

① 东盟方面并未公布德国对越南、菲律宾和老挝的直接投资额。

② “Indonesia: A Political Heavyweight in South-East Asia”, *BMZ*, October 18, 2023, <https://www.bmz.de/en/countries/indonesia>.

③ “Viet Nam: Working for Green Growth and Climate Change Mitigation”, *BMZ*, January 19, 2024, <https://www.bmz.de/en/countries/viet-nam>.

进对东南亚国家的贸易和投资。在访问期间，朔尔茨先是同越南签署了有关能源和职业培训方面的合作协议，后又 在经济部长罗伯特·哈贝克（Robert Habeck）的陪同下参加了在新加坡举办的第 17 届德国企业亚太会议。2023 年德国总统施泰因迈尔访问马来西亚期间也有商业代表团随行，一行人参观了德国半导体生产商英飞凌科技股份有限公司（Infineon Technologies）和贝朗医疗有限公司（B. Braun Medical Inc. Company）在槟州的工厂设施。

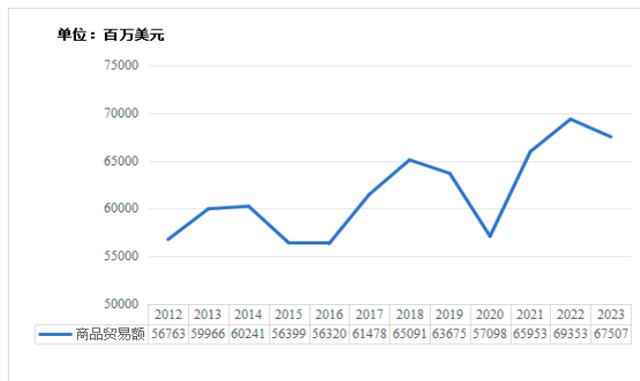


图1 德国—东盟年度货物贸易额（2012—2023年）

数据来源：Trade in Goods (IMTS), Annually, Hs2-digit up to 8-Digit (AHTN), ASEANstats Data Portal, <https://data.aseanstats.org/trade-annually>。

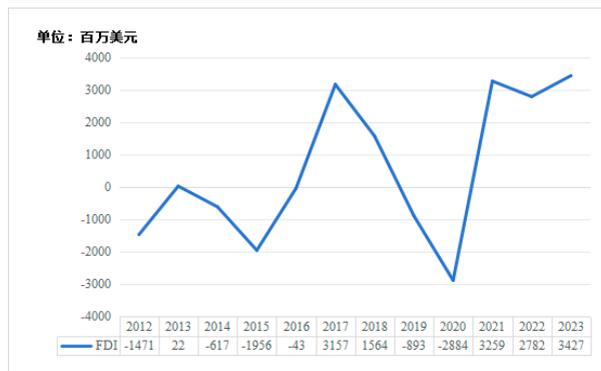


图2 德国对东盟的直接投资（2012—2023年）

数据来源：Flows of Inward Foreign Direct Investment (FDI) into ASEAN by Source Country, ASEANstats Data Portal, <https://data.aseanstats.org/fdi-by-hosts-and-sources>。

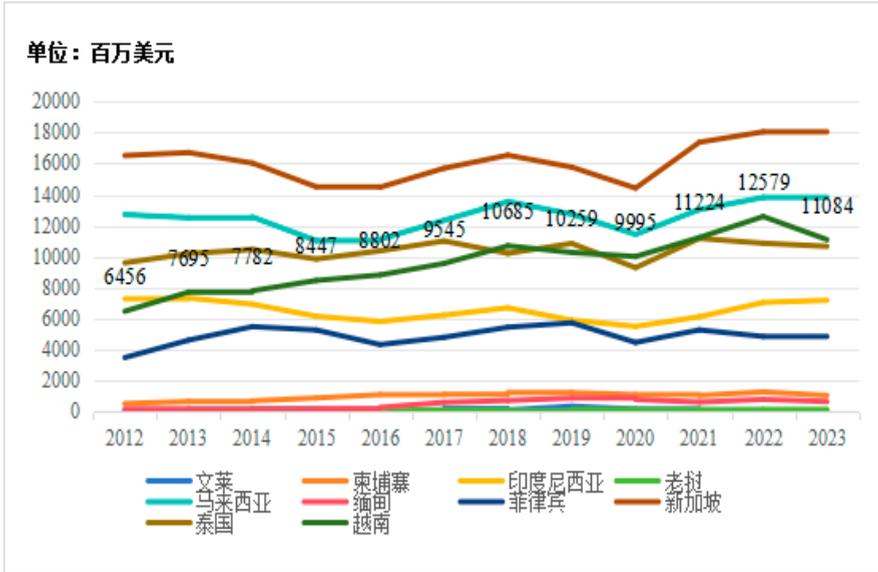


图3 德国—东盟成员国年度货物贸易额（2012—2023年）

数据来源：Trade in Goods (IMTS), Annually, HS 2-digit up to 8-Digit (AHTN), ASEANstats Data Portal, <https://data.aseanstats.org/trade-annually>。

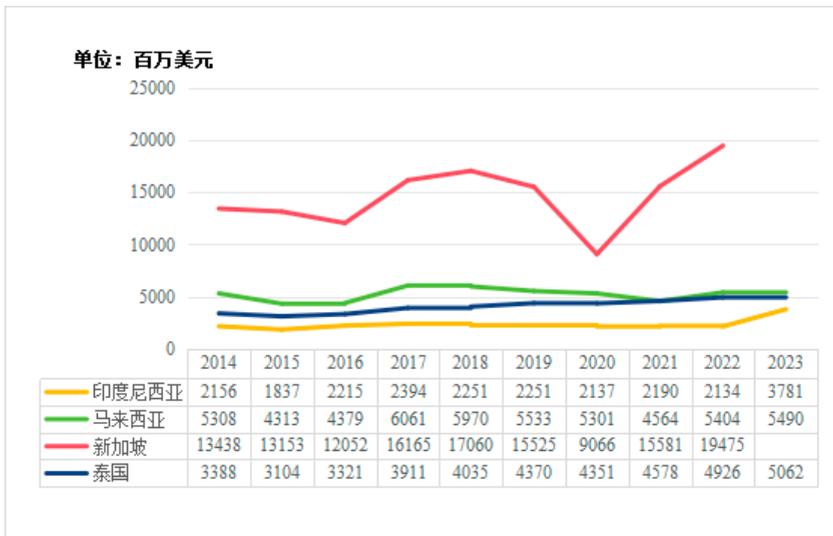


图4 德国对部分东盟成员国的直接投资（2014—2023年）

数据来源：Stocks of Inward Foreign Direct Investment (FDI) at year-end, by source country, ASEANstats Data Portal, <https://data.aseanstats.org/fdi-by-hosts-and-sources-stock>。

在企业层面，德国企业对东南亚地区的关注也显著增加。德国海外商会联盟（大中华区）的最新调查报告显示，近年来，由于东亚地缘政治局势的相对紧张以及中国经济发展的相对放缓，部分德国企业在华业务变得更为审慎，并采取一定措施提升供应链和业务运营的多样化和本地化程度。^①接受调查的德国企业中，38%表示将增加对越南的投资，30%表示将增加对泰国的投资，23%表示将增加对马来西亚的投资，20%表示将增加对新加坡的投资。^②部分德国企业计划通过加强对东南亚国家的投资以实现所谓的“中国+1”式的风险规避方案：在中国生产面向中国的产品，再以中国为中心，布局外围来满足剩余的亚洲或全球市场需要，每个业务地区在采购和生产方面实现自我可持续发展。^③德国工商总会（Deutscher Industrie-und Handelskammertag, DIHK）呼吁欧盟采取更积极的贸易政策，以支持欧盟企业开展国际业务，其中大多数德国公司认为欧盟应当尽快敲定同印度尼西亚和泰国的贸易协定，并重新开启同菲律宾和马来西亚的贸易谈判。^④具体而言，多家在东南亚开展业务的德国公司表示，欧盟和东盟之间需要快速达成自由贸易协定。

（三）德国以更加积极的姿态参与东南亚地区的安全事务

在与东南亚相关的安全议题上，德国不仅重视环境问题等非传统安全领域，而且希望在传统的军事安全领域有所作为。

在非传统安全领域，德国希望通过协助东南亚国家加快能源转型，提升后者在应对气候变化时的能力和韧性。在可再生能源方面，德国与越南、新加坡和泰国或已达成合作协议，或在积极探求投资机会。2024年，德国总统施泰因迈尔在访问泰国期间曾表态，德国计划与泰

① “Ready, Set... Compete: Business Confidence Survey 2023/24”, German Chamber of Commerce in China, January 2024, p. 2, <https://workdrive.zohopublic.com.cn/external/36b3f7f9ef15937fdafd27dba39a8c3c45cf7e5c1674e72dcbd313b85dabda04>.

② Ibid., p. 39.

③ Christoph Steitz, Sarah Marsh and Maria Martinez, “How German Companies are Tackling China Risk”, *Reuters*, October 19, 2023, <https://www.reuters.com/markets/europe/derisking-dilemma-how-german-companies-are-tackling-china-risk-2023-10-19/>.

④ “Guidelines for International Trade Policy - DIHK Strategy Paper 2024”, German Chamber of Commerce and Industry (DIHK), January 2024, p. 10.

国合作，将泰国的可再生能源发电量于 2040 年提高 50%。^① 电动汽车是德国与泰国的另一前沿合作领域，德国计划扩大对泰国电动汽车领域的投资，将泰国打造为东南亚地区电动汽车的生产中心。

在传统安全领域，德国一方面试图加强在东南亚地区的军事存在，另一方面努力拓展与东南亚国家的防务合作。2021 年 8 月，德国政府派遣“拜仁”号护卫舰前往印太地区。虽然该军舰并没有像美国海军那样强势地在南海海域展示所谓的“航行自由”，而是奉命主动避开“有争议”的海域，^② 但这也是德国近 20 年来首次派遣军舰驶入南海。2024 年 5 月，德国打着“航行自由”的旗号，向印太地区派遣了两艘军舰，其中包括德国海军最为现代化的“巴登—符腾堡（Baden-Württemberg）”号护卫舰。德国海军少将阿克塞尔·舒尔茨（Axel Schulz）将这次行动定义为德国海军 2024 年最为重要的军事行动。^③ 2024 年 9 月 13 日，德国不顾中国的强烈反对，以“路程最短、天气原因、航线最为安全”和“航行自由”等为借口，下令两艘军舰通过台湾海峡，驶往中国南海，德国坚称这两艘军舰是行驶在所谓的国际水域。在穿越台湾海峡后，德国两艘军舰于 16 日开始对菲律宾进行为期 4 天的靠港访问。对于德国而言，无论是穿越台湾海峡，还是军舰访问菲律宾，都是其 20 多年来首次开展的军事行动。^④ 德国开展这些军事行动的目的是在于加强自身在东南亚地区的存在感，以支持该地区乃至整个印太地区建立一个所谓的“基于规则的国际秩序”。

尽管德国并不具备强硬的军事实力来直接影响东南亚地区的安全局势，更多的是扮演一个盟伴支持者的角色，但随着德国 2020 年加入了《东南亚友好合作条约》（*Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*），德国接受了东盟的行为准则以及和平解决冲突和对话的基本原则，这一步骤为其加强与东南亚地区在安全政策领域的合作奠定了基础。受益于发达的军工产业，海外军售成为德国开展对东

① Sky Chatuchinda, “German President Visits Vietnam and Thailand”, Friedrich Naumann Foundation for Freedom, January 26, 2024, <https://www.freiheit.org/southeast-and-east-asia/german-president-visits-vietnam-and-thailand>.

② Rafał Ulatowski, “Germany in the Indo-Pacific Region: Strengthening the Liberal Order and Regional Security”, *International Affairs*, Vol. 98, No. 2, 2022, p. 399.

③ “Will German Warships Pass through the Taiwan Strait”, *DW*, August 24, 2024, <https://www.dw.com/en/will-german-warships-pass-through-the-taiwan-strait/a-70041827>.

④ David Rising, “Germany Sails Two Warships through Taiwan Strait for the First Time in Two Decades”, *AP News*, September 13, 2024, <https://apnews.com/article/germany-china-taiwan-strait-warship-0bc53be4d6dc363c5ef21eedfc721206>.

南亚地区外交活动时不可忽视的手段。^①德国在“印太战略”中明确表示，将“根据出口管制承诺，并考虑德国与该地区国家关系的战略性质，开展双边防务合作”。^②以新加坡为例，德国是新加坡 2019 年至 2023 年最大的军火供应商，德国生产的军火占新加坡武器进口总额的 32%。^③除新加坡外，菲律宾正逐渐成为德国在东南亚地区的另一重要军事合作伙伴。2022 年，德国向菲律宾海岸警卫队捐赠了两架无人机。对于这一捐赠，德国表示是为了帮助菲律宾增强监控海岸线的的能力，进而能更好地维护所谓的“基于规则的国际秩序”，且德国外交部长贝尔伯克 2024 年出访菲律宾时进一步承诺，德国将继续向菲海岸警卫队提供无人机，以支持后者在“有争议”海域的行动。^④菲律宾对此表示，德国无人机可帮助菲律宾捍卫领土利益，执行海洋法，以及开展海上搜救任务。德菲两国还表示将于 2024 年年底前达成一项防务合作协议，具体协议内容包括联合军事训练演习、德对菲先进武器的销售和安全信息的共享，甚至还可能扩展到军事技术的转让。

三、德国调整对东南亚地区政策的动因

综合来看，德国对东南亚地区政策的调整主要受三大因素的驱动：一是对东南亚地区局势的错误认知；二是看重东南亚国家的潜力，欲将其转化为德国的发展机遇；三是出于维护美德同盟的战略需要，但德国也在努力避免同盟困境，谋求独立的战略空间。

① 耿鹏涛：《身份视阈下的英法德“印太战略”比较研究》，《印度洋经济体研究》，2022 年第 4 期，第 58 页。

② “‘Germany–Europe–Asia: Shaping the 21st Century Together’: The German Government Adopts Policy Guidelines on the Indo-Pacific Region”, German Federal Foreign Office, September 1, 2020, p. 16.

③ Pieter D. Wezeman, et al., “SIPRI Fact Sheet: Trends in International Arms Transfers, 2023”, SIPRI, March 2024, p. 6.

④ Jeffrey Maitem, “Germany to Provide Additional Drones to The Philippine Coast Guard”, *Naval News*, January 13, 2024, <https://www.navalnews.com/naval-news/2024/01/germany-to-provide-additional-drones-to-the-philippine-coast-guard/>.

（一）德国对东南亚地区局势的错误认知

德国一方面受益于与中国的经贸合作，另一方面又认为中国的崛起对东南亚地区乃至整个国际社会的秩序和稳定构成了挑战。因此，应对中国的崛起是德国调整对东南亚地区政策的主要原因之一。中国国家实力的快速增长改变了全球范围内的权力结构，而这一结构性变化在东南亚地区的反映尤为明显。虽然德国并没有制衡中国的强烈意愿（也不具备这一实力），但还是希望通过加强与东南亚国家的联系，“稀释”中国在东南亚的强大影响。^①这主要出于三方面的考量。

首先，在区域安全方面，德国主要担忧海上通道的稳定和开放。作为一个全球贸易大国，德国的经济福祉在很大程度上依赖于开放的全球贸易。据世界银行统计，自2010年以来，进出口贸易至少占德国国内生产总值的80%以上。从积极的层面看，进出口贸易在国内生产总值中如此高的占比反映出德国经济与全球市场的深度融合，但这种深度融合也暗含着潜在风险。一旦全球贸易发生波动，德国经济必将深受影响，其中海上贸易通道的中断无疑会对全球贸易造成严重冲击。在贸易通道方面，南海又恰恰是最繁忙、最重要的国际航运线路之一，是欧亚货物运输的重要通道。欧洲约40%的对外贸易需经过南海。^②就德国进出口贸易而言，在出口方面，东南亚是德国重要的出口市场，印度尼西亚、泰国和越南对德国的机械、汽车、化学品和工业设备等先进工业制品有着大量的需求；在进口方面，许多德国公司在东南亚建立了生产和供应链网络，为其全球贸易的开展提供原材料和中间产品等商品和服务。这些进出口在很大程度上都依赖于南海贸易通道的畅通。由此可见，南海贸易通道可谓是德国经济的“生命线”之一。当下，德国方面认为日益紧张加剧的台海和南海问题对航行自由和贸易路线的自由通行造成了压力。德国担忧，如果东南亚地区爆发地缘冲突，那么海上贸易通道将可能面临中断，而这将会给德国这一依靠国际自由贸易的外向型经济体带来沉重打击。

① 房乐宪、王玉静：《欧盟印太战略构想：动因、内涵及意义》，《欧洲研究》，2022年第2期，第63—64页。

② “Germany Sends Two Warships to Indo-Pacific Amid China and Taiwan tensions”, *Reuters*, May 7, 2024, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/germany-sends-two-warships-indo-pacific-amid-china-taiwan-tensions-2024-05-07/>.

其次，在双边经济安全方面，为了避免或降低对中国的经济依赖，德国开始实施“去风险”策略。在《防御性、韧性、可持续性：德国的综合安全——国家安全战略》（*National Security Strategy: Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany*）中，朔尔茨政府声称中国蓄意利用自身的经济影响力来实现政治目标。^①在《德国联邦政府中国战略》（*Strategy on China of the Government of the Federal Republic of Germany*，以下简称“《战略》”）中，朔尔茨政府强调对关键初级产品、尖端技术和个别市场的单方面依赖可能限制贸易选择，使其更容易遭受政治压力。^②在关键初级产品方面，就中德经贸关系而言，最受德国关注和重视的便是稀土。德国之所以高度重视稀土，一方面是因为稀土是推动能源转型不可或缺的资源，另一方面德国认为自身在稀土进口上存在严重的对华单方面依赖，并担忧中国会利用这种依赖关系来“胁迫”德国。在尖端技术方面，近些年来，中国的科技实力取得了明显的进步，并在一定程度上成为一支可以主导全球市场和技术的力量，而中国的科技发展无疑将对德国这一传统科技强国造成冲击，其在部分科技领域长期保持的技术优势将逐渐缩小。以绿色技术为例，德国不仅高度重视绿色技术，而且在该领域享有长期的技术优势。但随着中国绿色技术水平的不断发展和日益成熟，中国已成为德国乃至整个欧洲强有力的竞争对手，甚至在锂电池和光伏等技术上远超德国，进而导致德国在这两个方面形成了明显的对华依赖。^③在医疗技术和医药产品方面，德国在新冠肺炎感染期间也显现出了一定程度的对华依赖性。就抗生素而言，德国制药工业协会（*Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie, BPI*）表示，德国近90%的抗生素都来自中国。^④就市场而言，中国作为仅次于美国的世界第二大经济体，对诸多德国企业有着巨大的吸引力，尤其是许多德国工业企业希望能够深度参与这一庞大且快速增长的销售市场。但是，德国政府担心过度关注或集中于某个单一市场将增加企业的脆

① *Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany National Security Strategy*, Berlin: German Federal Government, June 2023.

② “Strategy on China of the Government of the Federal Republic of Germany”, The Federal Government, July 13, 2023, p. 12, <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2608580/49d50fccc479304c3da2e2079c55e106/china-strategie-en-data.pdf>.

③ *Ibid.*, p. 27, p. 36.

④ Tamsin Paternoster, “German Pharmaceutical Industry Warns of Possible Drug Shortages from China”, *Euronews*, August 19, 2024, <https://www.euronews.com/business/2024/08/19/german-pharmaceutical-industry-warns-of-possible-drug-shortages-from-china#:~:text=In%20Germany%2C%20almost%2090%20percent,manufacturing%20process%20meets%20EU%20standards>.

弱性，进而危及德国的国家经济。对此，德国外交部长贝尔伯克甚至警告那些过度依赖中国的企业，声称他们如果不采取措施降低依赖，那么当他们成为地缘冲突的受害者时，德国政府不会为他们风险性的商业决策买单。在默克尔执政后期，这位德国前总理也曾呼吁德国企业向中国以外的亚洲市场多元化发展。借助与东南亚国家日益强化的经贸联系，德国希望能在一定程度上降低对中国的单边依赖，并通过发展多元化的经贸关系来分散所谓的“风险”。

再次，在国际秩序方面，德国认为中国对以规则为基础的国际秩序构成了挑战。无论是德国外交部长贝尔伯克还是国防部长皮斯托里乌斯在访问东南亚地区时都对南海问题发表了错误的言论。贝尔伯克在出访菲律宾时声称，2016年南海仲裁案的裁决非常清楚，中国对南海地区的主权主张并不被国际法认可，中国在南海地区正常的航行也因此被贝尔伯克视为对菲律宾及其他东南亚相关国家的经济发展权利和机会的侵犯，进而挑战和冲击了所谓的航行自由和国际法，对全世界所有国家都产生了影响。^①皮斯托里乌斯在访问菲律宾时也发表了相似言论。皮斯托里乌斯声称2016年的南海仲裁案的裁决是有效且不存在任何例外的，加强海上边界管理是德国的义务，德国也正在履行这一义务。^②德国和菲律宾强烈反对任何单方面扩张领土的主张，尤其是通过武力或胁迫手段。^③在其他相关战略文件中，更是可以发现德国将中国视为对以规则为基础的国际秩序的威胁。在《德国国家安全战略》中，德国将中国定位为“合作伙伴、竞争者和制度性对手”，并声称中国正试图用各种方式重塑以规则为基础的国际秩序，谋求区域霸权，并一再采取与德国利益和价值观相悖的行动。^④在《德国联邦政府中国战略》中，德国不仅再次强调这一认知，且指出德国和中国在一些重要领域对国际秩序的指导原则有着不同的概念，而中国正努力按照中国国内政治体系的利益来影响国际秩序，从而对基于规则

① Jim Gomez, “Germany Ready to Help De-escalate Tensions in Disputed South China Sea, Its Foreign Minister Says”, *AP*, January 11, 2024, <https://apnews.com/article/germany-philippines-annalena-baerbock-fb3316182041e6121923d0e6deb8d0b0>.

② David Hutt, “Germany, Philippines Eye Closer Defense Ties in Indo-Pacific”, *DW*, August 26, 2024, <https://www.dw.com/en/germany-philippines-eye-closer-defense-ties-in-indo-pacific/a-70051283>.

③ “Germany, Philippines Commit to Defense Deal by Year’s End”, *DW*, August 4, 2024, <https://www.dw.com/en/germany-philippines-to-sign-defense-deal-amid-regional-tensions/a-69851460>.

④ *Robust.Resilient.Sustainable. Integrated Security for Germany National Security Strategy*, Berlin: German Federal Government, June 2023.

的国际秩序的基础进行“修正”（relativise）。^①

（二）德国看重东南亚地区的发展潜力

德国将“印太”地区视为塑造 21 世纪国际秩序的关键区域，又将东南亚地区视为“印太”的心脏。之所以形成这一定位主要在于德国认为东南亚地区能为德国的经济发展和全球事务治理提供巨大的机遇和帮助。

在经济发展上，德国视东南亚地区巨大的经济潜力为重大机遇，有意将其转化为德国自身长期发展的动力来源。一方面，东盟当下有 4 万亿美元的经济规模，且 GDP 仍在以年均 4.6% 的速度快速增长。^② 东南亚快速崛起的中产阶级意味着不断增长的消费需求，这符合德国公司海外市场多元化，拓展海外利益的期望。德国企业如果能够搭上东南亚地区快速发展的“便车”，那就意味着德国经济将获得新的长期增长点，有助于摆脱当下的经济困局。另一方面，东南亚国家还拥有丰富的劳动力和原材料资源，而这恰恰是德国经济所需要的。德国希望通过与东南亚国家的合作，弥补其经济发展中的两大制约因素。就劳动力而言，东南亚国家随着近些年来经济的不断发展，积累了越来越多掌握熟练技能的工人，而与此同时，德国随着人口老龄化不断加剧，劳动力短缺问题也开始日益凸显。德国工商总会 2024 年秋季的调查报告显示，51% 的德国企业将熟练劳动力的短缺视为最大的商业风险之一。^③ 在此之前，欧盟委员会在相关报告中也指出了这一问题，认为德国由于熟练工人的缺乏，生产能力受到了严重的制约。^④ 在这一背景下，德国政府计划通过吸引来自东南亚地区的劳动力来解决自身劳动力短缺的问题。为此，德国和越南签署了一项合作协议，为越南的技术工人进入德国的劳动力市场提供便利。就原材料而言，东南

^① “Strategy on China of the Government of the Federal Republic of Germany”, The Federal Government, July 13, 2023, p. 10, <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2608580/49d50fccc479304c3da2e2079c55e106/china-strategie-en-data.pdf>.

^② “Southeast Asia Datasets”, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/external/datamapper/profile/SEQ>.

^③ “German Economy is Losing Ground - DIHK Economic Survey Fall 2024”, German Chamber of Commerce and Industry, October 2024, p. 3, <https://www.dihk.de/en/german-economy/german-economy-is-losing-ground-123310>.

^④ “Commission Staff Working Document: 2024 Country Report-Germany”, European Commission, June 2024, p.13, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e0a24a69-2ee7-11ef-a61b-01aa75ed71a1/language-en>.

亚地区拥有包括稀土在内的丰富的工业原材料，而这些原材料对德国未来的经济发展至关重要。因此，德国同包括越南在内的东南亚国家商议，探寻是否有机会以德国企业和当地合作伙伴共同投资的方式，来开采和利用这些关键原材料，这样可以更大程度地保障德国原材料供应链的多元化。

在全球治理上，德国和欧盟将来能否继续在全球范围内发挥引领作用，在很大程度上要看德国和欧盟是否有能力在东南亚这一关键地区施展影响。^①德国因而积极参与东南亚地区事务，抓住塑造地区格局的机会，锻炼自身影响全球日程设定的能力。德国长期以来受“军事克制”文化的影响，定义自身为国际舞台上的“文明力量”，^②因而对军事实力建设的关注度不够，这使得德国无法像美国、英国和法国那样利用军事力量，同东南亚国家开展有实质性的、深入的防务合作，参与并影响地区安全治理。受自身战略文化和军事实力的限制，德国只能将重点放在环境保护和能源转型等德国具有“比较优势”的议题上。德国在这些领域具备相对丰富的经验和技能，有助于其向东南亚地区传播自身观念和标准，引领该地区在相关议题领域的治理方向。

在环境治理方面，东南亚国家所面临的环境压力为德国参与和影响地区环境治理提供了契机。德国指出，随着经济的扩张和人口的增加，东南亚国家面临着日益增长的能源需求，城市发展和工业扩张导致了包括空气污染、水资源短缺、森林退化和生物多样性丧失在内的各种环境问题，这些问题反过来又将加剧东南亚地区在面对气候变化时的敏感性，例如海平面上升、恶劣的天气模式、长期干旱和热浪。^③在此背景下，东南亚国家需要探索一条能够同时实现工业化和去碳化的发展路径。东南亚国家近些年来也对气候变化所带来的挑战有了更深刻的认识，并开始寻求西方工业化国家在环境保护和治理方面的建

① 张腾军：《欧美“印太战略”之比较及其互动前景分析》，《法国研究》，2022年第1期，第78页。

② 关于德国将自身定义为“文明力量”的论述，可参考：Hanns W. Maull, “Reflective, Hegemonic, Geo-economic, Civilian...? The Puzzle of German Power”, *German Politics*, Vol. 27, No. 4, 2018, pp. 461-464; Stephen F. Szabo, “Germany: From Civilian Power to a Geo-economic Shaping Power”, *German Politics and Society*, Vol. 35, No. 3, 2017, p. 38; 郑春荣：《从“文明力量”到“建构性力量”：德国外交战略转型及影响》，《当代世界》，2024年第6期，第34页；黄萌萌：《德国外交角色的变迁：从“文明力量”到“建构力量”？》，《欧洲研究》，2023年第2期，第78页。

③ “German Development Policy with Asia: Innovative-Social-Feminist”, *BMZ*, December 2023, p. 27, <https://www.bmz.de/resource/blob/195430/german-development-policy-with-asia.pdf>.

议和支持，^① 这为德国参与东南亚地区环境治理提供了机会。

德国通过技术转让、基建投资、人文交流等方式参与东南亚地区环境治理和能源转型。^② 其一，技术转让。长期以来，德国在能源效率提升、循环经济构建以及废物管理等领域积累了丰富的专业知识和技术经验。通过与东南亚国家的合作，德国可将这些先进的技术和相应的管理经验分享给当地，有助于促进当地绿色技术的提升，改善当地环境治理模式，奠定当地可持续发展的基础，增强东南亚国家应对气候变化的能力。通过技术和经验分享，德国在东南亚地区的环境治理中扮演了重要角色。其二，基础设施建设投资。随着东南亚地区城市化进程加速，当地人民对社会基础设施的需求日益增长，这为德国的海外投资提供了战略机遇。德国计划加大对东南亚国家建设环境友好型基础设施的投资力度，积极参与到东南亚的交通和能源等基础设施项目中。这在满足东南亚地区人民日益增长的生活需求的同时，也为德国企业开拓了新的市场空间，创造了更多的投资机会和经济增长点。其三，人文交流。德国还通过多种形式的人文交流对东南亚国家的气候变化和环境保护认识产生影响。德国的职业教育体系、技术培训项目以及改革咨询服务等，能为东南亚国家培养环境治理人才。教育交流模式在提升当地环境治理能力的同时，也为德国向东南亚国家输出自身理念和标准提供了渠道。这种潜移默化的“规范”输出，使德国间接地引导了该地区的区域治理模式，增强了德国在东南亚地区的影响力，进而有助于德国塑造符合自身战略偏好的区域秩序。

（三）维护美德同盟，避免同盟困境

维护美德同盟是德国在安全领域的核心诉求。德国在安全领域对美国保持着长期的战略依赖，乌克兰危机的爆发更是暴露出德国在安全建设上的严重不足，加剧了德国对美国的安全需求。而对美国而言，乌克兰危机的爆发虽然在一定程度上分散了美国的战略焦点，但并未改变美国对中国的认知，美国依旧把中国视为最主要的战略竞争

^① “Southeast Asia: A Region at the Heart of the Indo-Pacific”, German Federal Foreign Office, August 22, 2022.

^② “German Development Policy with Asia: Innovative–Social–Feminist”, *BMZ*, December 2023, pp. 26-27, <https://www.bmz.de/resource/blob/195430/german-development-policy-with-asia.pdf>.

对手。^①美国的战略重心和资源投入持续向中国周边地区倾斜。其中，美国国家安全委员会下辖的印度—太平洋分部在规模上已经是其欧洲分部的三倍。^②美国的这一变化和趋势引发了以德国为代表的欧洲盟友的担忧：当美国将注意力转向东方时，美国是否还有意愿和能力继续保持其对欧洲安全的承诺？德国作为美国盟友，如果不追随或者配合美国的对华战略，那么其在一定程度上将面临“被抛弃”的风险。事实上，美国也在根据德国等盟友的表现来评估其对美国的战略价值。^③德国加强自身在东南亚的存在感和影响力有着同美国“隔空喊话”的意义，^④是在向美国彰显德国作为盟友的战略价值。

德国加强同东南亚国家和地区互动亦是美国积极推动和施压的结果。美国将中国定义为唯一一个有意愿且有能力对美国在全球范围内各领域发起挑战的对手。^⑤在中美战略竞争日益加剧的背景下，美国更加需要以德国为代表的西方盟友的支持，以争取更有利的竞争地位，最终竞赢中国。特朗普政府首次执政时期，美国为了更好地打压中国，一直努力尝试“联德（欧）制华”，希望以北约为首的西方盟友能与美国一道形成对华统一战线。^⑥拜登政府上台后更是重视联盟和伙伴关系网络在美国国家安全战略中的作用和地位，指出其是美国“最大的战略资产”。^⑦拜登政府一方面努力修复跨大西洋关系网，积极拉拢西方盟友在印太地区针对中国，另一方面在经济、安全和科技等诸多领域向欧洲施压，迫使其对华采取强硬立场。在经济领域，美国于2021年10月牵头与欧盟、德国、印度尼西亚和新加坡等14个国家举行了全球供应链韧性峰会（Summit on Global Supply Chain Resilience），以制定一个加强供应链生态系统并使之多样化的长期路线。此外，美国更是在相关报告中对中德经贸往来进行无理指责，认为中国正在利用这一经贸关系在欧洲内部制造分裂，且中国的贸易和

① 韩召颖、李伟：《拜登政府欧洲和印太地区联盟战略分析》，《当代美国评论》，2023年第1期，第32页。

② 赵宁宁、张杨晗：《欧盟的“印太”观及其区域战略》，《东南亚研究》，2024年第2期，第91页。

③ 赵怀普：《拜登政府与美欧关系修复的空间及限度》，《当代世界》，2021年第2期，第22页。

④ 赵宁宁：《德国“印太战略”的战略考量、特点及影响》，《和平与发展》，2021年第5期，第72页。

⑤ “National Security Strategy”，The White House，October 12，2022，p. 23，<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>。

⑥ 赵宁宁：《德国“印太战略”的战略考量、特点及影响》，《和平与发展》，2021年第5期，第71页。

⑦ “Interim National Security Strategic Guidance”，The White House，March 3，2021，p. 10，<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>。

投资政策危害了欧洲的经济安全。^① 在安全领域，德国通过向中国南海派遣军舰，可以反驳美方对其缺乏安全政策投入和搭便车的指责。^② 在区域组织层面，在2022年于德国举办的七国外交部长会谈上，包括美德两国在内的七国外交部长再次重申了对东盟中心地位的支持，并承诺根据东盟的“印太展望”同东盟探索具体合作内容。^③ 德国通过强化同东南亚国家的关系，隐晦地同中国拉开关系，迎合了美国的战略需要，缓解了来自美国的压力，有助于德美同盟关系的维持。^④

但是，德国加强同东南亚地区和国家互动并不只是为了迎合美国，也是出于追求战略自主的需要。德国不仅担心中国崛起所带来的挑战，更担心一个致力于维持自身霸主地位的美国与一个愈发强大和自信的中国之间可能产生的结构性矛盾，甚至是大国冲突。^⑤ 在这一过程中，德国不愿看到自身国家利益被中美两国的战略竞争所牵连，或是在中美两国之间“选边站”，或是被完全“边缘化”。对于德国而言，选边不符合自身利益。一方面，德国不认可中国模式，对中国当下的发展道路、南海、香港和新疆等治理政策多有无端指责。这种规范上的不认同使之不可能在中美两国竞争中完全选边中国。另一方面，德国也不完全认可美国在对华竞争中所设定的战略目标和采取的战略手段。美国对华战略的核心目标是竞赢中国，维持自身的霸权，在手段上则是以安全议题为主导，建立排他性小圈子，同中国展开边缘对抗。德国（乃至欧盟）更多的是遵循“相互联系的安全观”，不愿看到世界再次分裂成竞争集团，奉行真正意义上的多边主义，并强调在应对全球性问题时与中国合作的必要性。^⑥ 因此，在中美战略竞争总体可控的情况下，德国更多的是在左右观望，采取一种“骑墙”

① “2023 Report to Congress”, The U.S.-China Economic and Security Review Commission, November 2023, pp. 533-535, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-USCC-2023/pdf/GPO-USCC-2023.pdf>.

② 李忠林：《德国介入南海问题的主要特点与战略考量》，《东南亚研究》，2021年第4期，第97页。

③ “G7 Foreign Ministers’ Statement”, German Federal Foreign Office, November 4, 2022, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/g7-foreign-ministers-statement-2561876>.

④ 汪金国、张立辉：《欧盟加速推动“印太战略”及其影响》，《国际论坛》，2022年第1期，第36页。

⑤ 耿鹏涛：《身份视阈下的英法德“印太战略”比较研究》，《印度洋经济体研究》，2022年第4期，第62—63页。

⑥ Olaf Scholz, “The Global Zeitenwende: How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era”, *Foreign Affairs*, December 5, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/germany/olaf-scholz-global-zeitenwende-how-avoid-new-cold-war>.

的姿态。^①与此同时，德国由于对中美两国的地缘战略都抱有看法和意见，不愿看到东南亚乃至印太地区的秩序仅由中美两国塑造，而自身被边缘化，沦为旁观者。^②德国更倾向于根据自身的国家利益和秩序愿景，联合欧洲其他国家同东南亚地区开展合作，拓宽自身战略空间，平衡中美的权力博弈，进而塑造有益于德国和欧洲的区域秩序。

四、德国对东南亚地区政策的影响研判

德国对东南亚地区政策的调整将会给东南亚国家、中国、德国自身以及地区局势带来明显影响。但与此同时，德国与东盟之间的分歧，中国在区域经济结构中占据的优势地位，以及德国有限的国家实力等因素都会制约德国对东南亚地区政策的最终效果。

（一）德国对东南亚地区政策调整的潜在影响

就东南亚国家而言，德国对东南亚的关注为其在中美战略竞争中多提供了一个第三方选择。在战略层面，相比于美国对东南亚的政策，德国更加重视多边主义下的经济合作，并不具备强烈的军事色彩和霸权思维，对东南亚国家而言没有“选边站”的压力，也因此相对更容易为东南亚国家所接受。在东南亚国家看来，如果东盟需要寻找“第三方”势力来对冲中美战略竞争的不确定性，那么以德国为代表的欧盟应是东盟最优先选择且最值得信赖的战略伙伴。^③在经济领域，德国同东南亚国家关系的升温有助于后者获得更多来自德国方面的投资，并能进一步打开德国市场。在同朔尔茨会晤期间，越南总理范明政希望德国总理、企业和商会能尽力游说德国议会批准欧盟—越南投资保护协定，为双方长期稳定的经贸投资关系建立框架。^④越南还呼

① 朱锋、王笑天：《中美战略竞争中的欧洲角色》，《国际观察》，2022年第2期，第108页。

② 赵怀普：《欧盟在中美欧互动中的多重角色与中欧关系》，《国际论坛》，2023年第4期，第105页。

③ “The State of Southeast Asia 2023 Survey Report”，The ISEAS-Yusof Ishak Institute, February 9, 2023, p. 38.

④ “Vietnamese, German Leaders Hope for Stronger Economic Ties”，Center for WTO and International Trade, Vietnam Chamber of Commerce and Industry, November 14, 2022, <https://wtocenter.vn/chuyen-de/20767-vietnamese-german-leaders-hope-for-stronger-economic-ties>.

吁欧盟取消对越南海鲜行业的出口限制，为越南农水产品向德国市场出口创造有利条件。

就德国自身而言，随着与东南亚国家合作的不断开拓和深化，德国推动自身供应链的多元化发展，并进一步挖掘东南亚市场，增强自身在东南亚地区的存在感和影响力。以德国公司在越南的经济活动为例，博世（Robert Bosch GmbH）为首的德国企业在越南的投资已经超过 30 亿美元。与此同时，91% 的德国企业打算进一步扩大在越南的投资，57% 的德国企业正在越南寻找新的或者更多的供应商，以实现供应链的多元化。^① 在环境治理领域，德国公司往往会选择与越南当地的供应商合作，并在此过程中向越南输出德国的管理和技术标准。^② 德国对东南亚国家的教育也将发挥更大的影响。随着德国与东南亚国家在职业教育领域合作的不断开展，以及德国政府为东南亚技术移民入境德国提供便利，东南亚地区越来越多的民众表现出对加入德国劳动力市场的兴趣。这些现象表明德国在东南亚地区的存在感在不断加强。

就中国而言，德国对东南亚地区事务的介入，一方面可为中德在第三方市场的经济合作提供契机，另一方面由于德国对东南亚的政策带有明显价值观色彩，可能会冲击和损害中国的国家主权和国家利益。中德双方都对东南亚地区有关能源转型的基础设施建设表示关注，而这为两国合作推动东南亚国家能源消费的绿色转型提供了可能性。德国宣称自身对东南亚地区的政策旨在维护和建立基于规则的国际秩序，但其实质是希望通过主导地区规则的制定，“规锁”或“规训”中国。在实际操作中，德国开始愈发频繁地公开指责中国在南海及台湾海峡的行为。德国外交部长贝尔伯克声称，中国对南海的主权违背国际仲裁和国际法，中国在南海的行为损害了东南亚相关国家的“权利和经济发展机遇”。^③ 此外，贝尔伯克还置喙台湾问题，表示任何使用武力改变台湾海峡现状的方式都是不可接受的。^④ 类似发言将会进一步鼓动东南亚地区相关国家倚仗域外势力挑衅中国主权，导致南海局势

① “91% of German Firms Plan Vietnam Expansion”, *The Investor*, April 8, 2023, <https://theinvestor.vn/91-of-german-firms-plan-vietnam-expansion-d6077.html>.

② “Current Status of German Investments in Vietnam 2022/23”, AHK Knowledge Hub Vietnam, August 29, 2022, <https://www.ahk-knowledgehub-vn.com/post/current-status-of-german-investments-in-vietnam-2022-23>.

③ “Philippines: German FM Alarmed by South China Sea Tensions”, *DW*, January 11, 2024, <https://www.dw.com/en/philippines-german-fm-alarmed-by-south-china-sea-tensions/a-67952081>.

④ “Germany’s Baerbock Says Parts of China Trip ‘Shocking’”, *DW*, April 19, 2023, <https://www.dw.com/en/germanys-baerbock-says-parts-of-china-trip-shocking/a-65375303>.

紧张。德国以“国际法”为由头的做法，为其他域外大国干涉地区事务提供了所谓的“依据”和效仿对象，这将进一步恶化南海问题和台湾问题，使其复杂化、国际化。^①

就地区局势而言，德国对东南亚地区的政策在平衡两极对立的同时，也可能吸引域外大国对该地区事务的关注和参与，而更多域外大国的频繁介入意味着更激烈的地缘竞争。德国根据自身利益需求，积极开展对东南亚国家的外交工作，使德国和东南亚国家能在中美战略竞争中争取到独立的外交空间和话语权。更具备独立行动能力的德国和东南亚国家将对中美两国博弈起到调节和缓和作用，在一定程度上减少甚至消解由地缘政治竞争造成的不利情况。德国对东南亚地区的政策虽然对中国具有较强的针对性，但其无意同中国对抗，而是重视真正意义上的多边主义，拓展和加强同东南亚国家的伙伴关系，坚持东盟的中心地位，建立包容性的区域秩序。这一策略有助于加强东南亚国家在中美竞争中的重要性 and 地位，使其在大国博弈中更具备能动性，从而避免沦为“棋盘”。^②与此同时，德国还同法国和荷兰一道，积极推动了欧盟版“印太战略”的制定。一方面，这一举动是德国希望借助欧盟的力量，在该地区发挥更大的影响；另一方面，德、法、荷和欧盟四方对东南亚地区的关注重点和主要依赖手段都不尽相同，这将使区域局势更加复杂，给区域秩序的建立带来挑战。

（二）德国落实对东南亚地区政策调整的限制因素

首先，德国与部分东南亚国家之间存在战略分歧和经贸矛盾。在战略层面，德国与东南亚国家对乌克兰危机和巴以冲突的看法和立场存在明显分歧。就乌克兰危机而言，德国及其他西方国家为了给俄罗斯施压，并可持续地援助乌克兰，需要最大限度地争取东南亚国家在内的国际支持。但是，越南、马来西亚和印度尼西亚等并不愿公开谴责俄罗斯，德国对此感到不满。就巴以冲突而言，马来西亚和印度尼西亚这两个穆斯林占人口多数的国家一直强烈反对以色列对加沙持续的军事进攻。两国多次指责西方国家存在明显的“双重标准”：愿意向乌克兰提供大规模军事援助，却不愿支持加沙停火。在经贸层面，

^① 王晓文：《德国默克尔政府的“印太战略”及对中国的影响》，《印度洋经济体研究》，2021年第4期，第36页。

^② 赵宁宁、付文慧：《欧盟“印太战略”的生成逻辑、战略内涵与影响研判》，《德国研究》，2022年第2期，第15页。

东南亚国家同欧盟的贸易纠纷也将会对德国的东南亚地区政策产生负面影响。印度尼西亚和马来西亚已就欧盟逐步停止进口棕榈油的计划向世贸组织提起诉讼，欧盟称这一举措是出于环境原因，但这两个全球最大的棕榈油生产国认为，欧盟是在采取保护主义措施，通过打压东南亚国家产业来保护欧洲石油制造商。在印度尼西亚前总统佐科·维多多看来，这一争端反映出欧盟的西方中心主义，并就此表示印尼不需要欧盟的说教，欧盟不应向印尼强加任何观点，欧盟标准并不优于印尼标准。^①当类似矛盾发生时，德国若不能在欧盟与东南亚国家之间起到良好的沟通作用，那么其对东南亚地区的政策将会承受负面影响。

其次，德国想通过加强和东南亚国家的经贸联系来降低对中国的依赖，但由于中德经贸关系的紧密和中国巨大的市场规模及潜力，这一策略未必能达到德国所期盼的效果。笔者根据相关统计发现，德国和中国 2023 年商贸总额超 2600 亿美元，相比之下，德国与东盟同期的贸易总额仅为 690 亿美元。^②因此，在短期内，德国要想真正依靠东南亚国家来代替中国是难以想象的，德国经贸关系多元化的计划大概率会是一场马拉松。与此同时，在华德国企业非但不愿离开中国市场，反而继续加大在中国的投资。2023 年，在德国政府呼吁企业减少对华投资并大幅削减政府对华投资担保的情况下，德国对华直接投资依旧增长了 4.3%，达到创纪录的 127 亿美元，而且对华投资占德国对外投资总额的比重也有所增加。^③德国的汽车制造商（大众、宝马和奔驰）将中国视为其最大的市场，德国化工巨头巴斯夫（Badische Anilin-und Sodafabrik, BASF）和工业巨头西门子公司（Siemens AG）也坚称要维持并扩大他们在中国的业务。^④巴斯夫还强调，中国巨大的市场潜力是无可替代的，未来化学品市场的大部分增长都来自中

① “Survey: EU’s Influence Surging in Southeast Asia”, *DW*, February 10, 2023, <https://www.dw.com/en/survey-eus-influence-surging-in-southeast-asia/a-64666700>.

② 关于 2023 年中德贸易数据，可参考：“The People’s Republic of China is Again Germany’s Main Trading Partner”, The Federal Statistical Office (Destatis), <https://www.destatis.de/EN/Themes/Economy/Foreign-Trade/trading-partners.html>；关于德国与东盟的贸易数据，可参见前文图 1。

③ Sarah Marsh, “Exclusive: German Investment in China Rises to Record High”, *Reuters*, February 14, 2024, <https://www.reuters.com/markets/german-investment-china-rises-new-record-high-2024-02-14/>.

④ Guy Chazan, Laura Pitel and Patricia Nilsson, “Germany warns companies to reduce dependence on China”, *Financial Times*, July 13, 2023, <https://www.ft.com/content/3add5745-fbf4-48b3-8638-70a8f912136e>.

国，而非欧洲或美洲。^①

再次，德国国内外环境的深刻变化将制约德国对东南亚地区的资源投入。就外部环境而言，乌克兰危机和巴以冲突严重冲击了德国周边的安全局势，德国不得不将注意力和资源优先放在解决这两场“家门口”的冲突上。就国内经济状况而言，根据德意志联邦银行的统计和预测，德国2023年的经济产出同比减少0.1%，且2024年将继续减少0.2%。^②与此同时，特朗普将于2025年1月再次出任美国总统，这对德国经济而言有可能是雪上加霜，因为特朗普计划实施的经济政策极有可能会制造美欧贸易争端，这将给德国这一高度依赖美国市场的贸易大国带来严重的负面影响。考虑到这一情况，德国经济学家声称，德国历史上最困难的经济时刻即将来临。^③就国内社会形势而言，难民问题无疑是德国当下所面临的最尖锐的社会问题之一。德国难民人数的不断增长，给德国社会造成了诸多负担，一系列社会矛盾也随之而来。德国诸多地方官员抱怨称，地方面临着住房资源和人手不足的挑战，难以有效地应对大量涌入的难民，这也导致了德国民众不安感与日俱增，对朔尔茨政府的应对措施普遍表示不满。^④德国政府对此不得不宣布采取更严格的难民政策，并试图大规模驱逐违法难民。这一系列内外矛盾导致了德国国内政治社会的动荡。2024年11月，朔尔茨以政府支出和经济改革问题上的持续分歧为由，宣布解雇来自自由民主党（Freie Demokratische Partei, FDP）的财政部长克里斯蒂安·林德纳（Christian Lindner），“交通灯”执政联盟瓦解。德国最大的在野党基民盟（Christlich Demokratische Union, CDU）领袖弗里德里希·梅兹（Friedrich Merz）催促朔尔茨尽快举行信任投票，从而将可能举行的临时选举提前，否则他不会支持任何来自少数派政府的立法。如果德国在当下举行选举，那么民调中以32%支持率遥遥领先的基民

^① Christoph Steitz, Sarah Marsh and Maria Martinez, “How German companies are tackling China risk”, *Reuters*, October 19, 2023, <https://www.reuters.com/markets/europe/derisking-dilemma-how-german-companies-are-tackling-china-risk-2023-10-19/>.

^② “Annual Report 2023”, Deutsche Bundesbank, February 23, 2024, p. 17; “Monthly Report -December 2024”, Deutsche Bundesbank, December 13, 2024, <https://publikationen.bundesbank.de/publikationen-en/reports-studies/monthly-reports/monthly-report-december-2024-947276?article=forecast-for-germany-significantly-gloomier-growth-outlook-inflation-decreases-to-2--947278>.

^③ Moritz Schularick, “Trump Victory Economically Most Difficult Moment in the History of the Federal Republic”, The Kiel Institute for the World Economy, November 6, 2024, <https://www.ifw-kiel.de/publications/news/trump-victory-economically-most-difficult-moment-in-the-history-of-the-federal-republic/>.

^④ Matthew Kamitschnig, “Germany’s Never-ending Migration Crisis”, *Politico*, November 9, 2023, <https://www.politico.eu/article/germanys-never-ending-migration-crisis/>.

盟将可能成为德国下一届联合政府的领导者。此外，德国极右翼政党德国选择党（Alternative für Deutschland, AfD）的支持率近段时间一直保持着历史高位，以 21% 的支持率位居全国第二，甚至在最近的州议院选举中赢得了德国东部图林根州的多数席位，成为该州的第一大党，并在其隔壁的萨克森州仅以微弱的劣势输给基民盟，屈居第二。^①两场“家门口”的冲突、低迷的经济、难民危机、政府的更迭和极右翼势力的崛起等一系列现实因素将给德国的对外政策议程带来不确定性，干扰德国对东南亚地区政策的调整，进而制约其政策效果。

五、结语

在大国战略竞争背景下，“印太”地区的战略地位日益凸显，“印太战略”成为各国对外政策的重点。就德国而言，德国将东南亚地区视作“印太”的心脏地带，德国对东南亚地区的政策也因此成为其“印太战略”的重中之重。自 2020 年出台“印太战略”文件以来，德国对东南亚地区的政策进入深度调整阶段。这一调整主要反映在三大方面。第一，德国开始更加频繁地与东南亚国家和东盟展开实质性的战略互动。第二，德国不断拓展和深化同东南亚国家在经贸领域的合作。第三，在安全议题上，德国重视环境问题等非传统安全领域的同时，也开始尝试在传统的军事领域有所作为。德国对东南亚地区政策的调整，一是为了应对所谓的“中国威胁”；二是为了抓住东南亚地区的发展机遇；三是为了在维护美德同盟关系的同时，避免同盟困境，拓展自身战略空间。德国对东南亚地区政策的调整，一方面将会给东南亚国家、中国、德国自身以及地区局势带来多方面复杂的影响，另一方面该政策的最终效果面临多重现实因素的制约，德国恐难以实现其既定的战略意图。

[责任编辑：郑佳]

^① 关于德国各政党的民调支持率，可参考：<https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/germany/>；关于德国选择党在州议院选举中的表现，可参考：“Germany: Far-right AfD Wins First State Vote since WWII”, *DW*, September 2, 2024, <https://www.dw.com/en/far-right-german-party-wins-first-state-election-since-wwii/live-70102882>.