

中国社会科学院创新工程学术出版项目

B

德国蓝皮书

BLUE BOOK OF GERMANY

No.7

德国发展报告

(2018)

默克尔4.0时期的德国何去何从

同济大学德国研究中心

主编/郑春荣

ANNUAL DEVELOPMENT REPORT OF GERMANY

(2018)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2018
版

 中国社会科学院创新工程学术出版项目



德国发展报告 (2018)

ANNUAL DEVELOPMENT REPORT OF GERMANY
(2018)

默克尔 4.0 时期的德国何去何从

同济大学德国研究中心
主 编 / 郑春荣



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

德国发展报告. 2018: 默克尔4.0时期的德国何去何从 / 郑春荣主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018.6

(德国蓝皮书)

ISBN 978-7-5201-2936-7

I. ①德… II. ①郑… III. ①社会发展-研究报告-德国-2018 ②经济发展-研究报告-德国-2018 IV. ①D751.6 ②F151.64

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第134097号

德国蓝皮书

德国发展报告(2018)

——默克尔4.0时期的德国何去何从

主 编 / 郑春荣

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 祝得彬 王晓卿

责任编辑 / 王晓卿 郭红婷

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社(010)59367004

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 27.5 字 数: 416千字

版 次 / 2018年6月第1版 2018年6月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-2936-7

定 价 / 168.00元

皮书序列号 / PSN B-2012-278-1/1

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

德国蓝皮书编委会

主 编 郑春荣

编 委 (按姓氏笔画排列)

伍慧萍 朱宇方 朱苗苗 陈 弢 庞一琳
武亚平 郭 婧 胡春春 俞宙明

主编简介

郑春荣 教授、博士、博士生导师，同济大学德国研究中心主任，德国问题研究所/欧盟研究所所长，《德国研究》杂志副主编、《德国发展报告》（“德国蓝皮书”）主编，学术兼职：中国欧洲学会常务理事、德国研究会副秘书长、欧盟研究会理事，上海欧洲学会副会长、上海国际关系学会常务理事。研究方向：德国政治制度、外交与安全政策、欧洲一体化、中德与中欧关系研究。主持国家社会科学基金、上海哲学社会科学规划项目以及外交部、教育部等委托课题多项，迄今在国内外核心期刊发表论文 80 余篇，出版专著、编著 3 部，主编 5 部，参与主编 3 部，另有译著 2 部。

摘 要

2017年9月24日，德国举行了联邦议院选举，随着德国另类选择党（AfD）作为第三大党首次进入联邦议院，德国迎来了6党体制，这也造成新政府组阁过程一波三折。在经历了德国历史上最长的组阁过程之后，默克尔领导的基民盟/基社盟和社民党终于在2018年3月14日再次组成大联合政府，新政府在《联合执政协议》中确立了“欧洲新觉醒、德国新动力、国家新团结”的目标。有鉴于此，本书重点关注德国联邦议院选举的过程、结果及其影响，以及德国新政府在新形势下确立的内政、外交新目标与举措。

本书的政治篇重点评述了联邦议院选举。2017年，德国政局跌宕起伏。在大选年里，德国不仅举行了联邦总统选举，而且还在萨尔州、石勒苏益格-荷尔斯泰因州、北莱茵-威斯特法伦州和下萨克森州举行了四个州议会选举。在地方层面，德国另类选择党继续取得选举成功。2017年，联邦议院选举的主导议题仍然是围绕难民问题的讨论。在联邦议院选举中，两大执政党均遭遇了选举失利，基民盟、基社盟和社民党的得票率均创1949年以来的最低值，而德国另类选择党则成为联邦议院的第三大政治力量。由此不仅改变了德国政党构成的光谱，也为未来政局的发展增添了不确定性。黑黄绿三党结盟组阁的试探性磋商因自民党的退出而破裂。经过联邦总统的斡旋，原先决定充当反对党的社民党愿意与基民盟/基社盟举行试探性磋商。此后该党特别党代会通过决议，同意进一步与联盟党就重组大联合政府举行正式谈判。社民党在组阁中得利最多，基社盟次之，基民盟则最少。《联合执政协议》由社民党党员票决认可并交三党领袖签署后，黑红大联盟终于起死回生。历经近半年组建的第四届默克尔内阁在施政中仍将面临挑战与



风险。

2017年，德国经济表现出色，国内生产总值增长2.2%，失业率降至5.7%。但从供应侧看，制造业回升仍显疲软，增长率为1.8%；从需求侧看，私人需求和固定资产投资回升明显，增长率分别为2.2%和3.3%，前者与国内生产总值增长率持平，后者明显超过国内生产总值增长率。2017年，德国公共财政连续四年实现盈余，为实施积极的财政政策赢得了空间。面对来自国内外多方面的挑战，德国政府提出了加强公共设施和工业基础设施建设、促进教育与科研、健全竞争秩序、完善社会保障、反对贸易保护主义、开展国际合作等一系列政策，以期对提高经济增长潜力、保证社会公平、维护欧盟团结和稳定国际秩序发挥积极影响。2018年，德国经济表现将主要取决于需求侧，预计国内生产总值增长率为2.7%。

本书的经济篇有专文分析德国“工业4.0”战略的进展。以“工业4.0”为代表的高科技战略是德国革新产业结构、促进新兴和尖端产业发展的重要举措。在过去这两年的时间里，“工业4.0”的实际应用案例已经出现在德国许多地区，不过这些应用呈现出较为明显的地区差别，它们多集中在鲁尔区、斯图加特、慕尼黑和柏林及其周边地区。作为“工业4.0”的重要议题，数字化也呈现出蓬勃发展之势，从企业生产的数字化，到宽带网络扩建以及相关的法律制定，都有了实质性的推进。从企业层面来看，大型企业的“工业4.0”实施速度和规模都要优于中小企业，中小企业在数字化和智能化改造方面出现了滞后。德国政府在中小企业迫切需求的领域，比如研发资金和实验环境，都给予了新的支持。但在一系列措施推进的同时，网络保护和数据安全成了各方都必须面对问题，而且这个问题在网络化的生产环境下变得越发紧迫。同时，“工业4.0”在改变生产方式的同时，也对社会结构造成了冲击，人与机器如何相处、未来员工在生产流程上的位置和所需技能，都是企业、社会和政府所面临的挑战。本书的经济篇还有专文分析了德国新政府能源与气候政策的背景、内容与挑战。2017年，德国能源转向和气候政策的实施效果与预期目标存在较大缺口。除了可再生能源扩建目标超出预期，其他主导领域的能源和气候指标都与目标存在偏差。德国新政府



明显降低了能源与气候政策在工作中的优先级别。按照执政协议，意味着德国实质上放弃了国际气候保护先行者的地位。德国如果不采取紧急、充分的措施，不仅无法实现2020年的能源与气候目标，而且会影响到2030年的目标实现。

本书的社会文化篇首先通过奥地利作家罗伯特·梅纳斯以欧洲精英为观照对象的长篇小说《首都》来关注欧洲的时代精神。小说情节与欧洲人的生活密切相关，为欧洲社会急需回答的问题尤其是面向未来的欧洲认同问题提供了可能的答案，并为不可避免的时代变迁提供了文化解释。其后，鉴于德国在“面对过去”方面时常被视为楷模，社会文化篇有专文论述德国在“面对过去”方面遇到的新问题及德国政府的立场。此外，社会文化篇还有专文分析了德国数字教育的现状、趋势与挑战，也述及了新政府《联合执政协议》中的相关内容。德国的数字教育战略与德国整体数字化战略一样，都仍然处于成型阶段，如能在本届政府任期内进一步解决职权分散问题，并改善数字教育的外部条件，则教育的数字化进程将可得到长足发展，为德国经济与社会的数字化进程起到应有的推动作用。最后，社会文化篇还有专文从德国的难民融入政策出发，重点论述了难民语言融入措施及其效果。在大量难民涌入德国后，相关课程位置不足、教师短缺等成为德国政府在制定难民融入政策时必须面对的问题。

本书的外交篇聚焦德法、德美和中德关系。2017年，欧洲一体化改革迎来机遇之窗，德法轴心重新启动，法、德、欧盟三支力量为一体化改革注入动力，欧盟有望在安全与防务、欧元区改革等主要议题领域取得进展。不过，迄今各种方案对于改革方向和路径存在明显分歧，德法新轴心的磨合程度和各方力量博弈结果牵制并决定着此轮改革进程的实际收获。德美关系方面，在“美国优先”的口号下，特朗普政府奉行贸易保护政策，承担北约防务的意愿有所下降。这一方面破坏了跨大西洋伙伴关系的合作基础，另一方面也赋予双方审视跨大西洋联盟合作原则、目的和策略的重要契机。必须认识到，随着世界权力中心的转移，跨大西洋伙伴关系在维系国际秩序、捍卫西方自由和民主的价值理念的过程中依然是德美双方最重要的战略资源。



在中德关系方面，2016年，德国首次成为中国对外直接投资的最大接收国，而且中国对德国的年度直接投资额首次超过德国对中国的投资额。尤其是近两年来，中资企业对德国高科技公司的并购热潮引发了德国社会各界的担忧和激烈反应。2017年，德国政府一反过去的温和立场，在致信欧盟未果之后，率先自行收紧了对海外直接投资的审核控制。本篇有两篇文章述及中国在德投资在德国产生的影响以及德国各界对此的看法。正是在前述背景下，当前德国出现了自2007年以来的第二次对华政策辩论，其实质是一股对中国的新“怀疑主义”思潮，认为应该对中国采取强硬的立场，这股新“怀疑主义”思潮正推动德国对华外交进行新一轮的调整。与以往不同的是，此次不仅是具体政策层面的“战术性”改变，还涉及对华理念的“战略性”反思；不仅是德国单独做出的调整，而且在相当程度上反映了欧盟整体的某种“共识”；此次调整不单是欧洲“中国观”变化的结果，也是包括美国在内的“大西方”对华外交“集体转向”的关键组成部分。最后，外交篇还有专文论述近年来德国在阿富汗的政治经济活动，包括中德双方在阿富汗重建中的合作机遇与挑战。

关键词：德国 联邦议院选举 经济形势 社会融入 外交政策

目 录



I 总报告

- B.1** “默克尔4.0政府”的内政、外交走向 郑春荣 / 001
- 一 “大”联合政府有所缩水的行动能力 / 003
- 二 内政重点议题：社会福利、安全与难民融入 / 007
- 三 外交重点议题：“欧洲命运自主论” / 011
- 结语：德国“立足欧洲，放眼全球” / 017

II 政治篇

- B.2** 德国政党格局发展新动向
..... [德] 露西·金斯基 [德] 托马斯·波贡特克
郑启南译 / 019
- B.3** 政局多变的选举年与起死回生的大联盟..... 王广成 / 051

III 经济篇

- B.4** 德国经济与公共财政状况述评..... 冯 晓 朱彦元 / 081



- B. 5** 德国“工业4.0”战略的进展与挑战 史世伟 寇 蔻 / 105
- B. 6** 德国新政府的能源与气候政策：背景、内容与挑战
..... 朱苗苗 / 128

IV 社会文化篇

- B. 7** 欧洲的现实感知能力与可能感知能力
——论长篇小说《首都》中的欧洲时代精神 胡春春 / 152
- B. 8** “面对过去”：德国面临的新挑战
..... [德] 芮悟峰 倪晓姍 译 / 174
- B. 9** 德国数字教育的现状、挑战与对策 俞宙明 / 188
- B. 10** 德国难民融入政策、措施及其效果
——以难民的语言融入为例 郭 婧 / 207

V 外交篇

- B. 11** 德法新轴心与欧洲一体化的改革进程 伍慧萍 / 232
- B. 12** 反思、再定义、重新开始：德美关系的优先选择
..... [美] 杰克逊·简斯 徐意翔 范一杨 译 / 250
- B. 13** 寻找对华新战略
——德国转向“新西方”政策？ 赵 柯 孙婉璐 / 264
- B. 14** 中资企业在德投资发展过程及其社会效应 韦乃铭 / 276
- B. 15** 德国如何看待中国对德直接投资的增长 朱宇方 / 300
- B. 16** 德国在阿富汗的政治经济活动及中德合作 陈 弢 / 319

VI 资料篇

- B. 17** 统计资料 朱宇方 / 342

B. 18 德国大事记 武亚平 / 356

B. 19 后记 / 380

Abstract / 384

Contents / 389

The Domestic and Foreign Policies of the “Merkel 4.0” Government
..... Zheng Chunrong / 401

皮书数据库阅读**使用指南**

总 报 告



General Report

B. 1

“默克尔4.0政府”的内政、外交走向*

郑春荣**

摘 要：“默克尔4.0政府”确立了“欧洲新觉醒、德国新动力、国家新团结”的目标。从“三和弦”的关系看，无论是“欧洲新觉醒”，还是“德国新动力”，最终都是为了实现德国“国家新团结”。本次大选的两个输家基民盟/基社盟和社民党在组成联合政府后，把国内政策的重心放在了民生问题上，重点解决国内社会的分化问题，力求重塑德国社会的团结。“大”联合政府的行动能力有所缩水，最大的挑战在于如何面对德国另类选择党在联邦议院内外发起

* 本文为国家社会科学基金一般项目“德国外交政策新动向及我国对策研究”（项目编号：14BG009）的相关成果。

** 郑春荣，教授、博士，同济大学德国研究中心主任、同济大学德国问题研究所/欧盟研究所所长。



的“攻击”。在外交上，德国新政府“立足欧洲，放眼全球”，有意愿延续上届政府开启的积极有为外交，通过“增加投入”落实“欧洲命运自主论”。目前，欧盟可以说迎来了改革的“窗口期”，但是，留给德国与欧盟的时间并不多，因为夏季过后，欧盟就会进入2019年欧洲议会选举的竞选阶段。如果不能在英国脱欧、欧盟改革等议题上尽快取得突破，无异于又会给欧盟内的民粹主义势力提供新的竞选弹药。

关键词： 德国 大联合政府 社会福利 国内安全 欧洲命运自主论

德国2017年9月24日的大选过去171天后，德国基民盟/基社盟（联盟党）和社民党终于在2018年3月14日组成了新政府，默克尔总理得以开启其第四个任期（默克尔4.0）。这次组阁过程在联邦德国历史上是最长的：在大选后，先是社民党因选举结果糟糕执意充当反对党，由此只剩下联盟党、自民党与绿党组成黑黄绿联合政府（牙买加联盟）的可能性，但是这一跨政党阵营的试探性会谈最终夭折。在联邦总统施泰因迈尔的说服下，社民党回心转意，重回谈判桌。但其间社民党党内反对重新组建大联合政府的声音日益响亮，好在社民党党代会在2018年1月21日以56.4%的赞成票同意在预先会谈结果的基础上与联盟党展开正式的联合执政谈判，而3月4日社民党宣布对最终《联合执政协议》的党员公投结果为66.02%的党员投了赞成票。新政府组建如此一波三折，足以说明德国历来以稳定著称的政治格局出现了某些变化。尤其是这个“旧的”新政府不能再“旧瓶装新酒”“混日子”，而是必须谋求有所改变。联邦总统施泰因迈尔也在内阁任命仪式上呼吁新政府重新从民众那里“赢回失去的信任”。



为此，新政府确立了“欧洲新觉醒、德国新动力、国家新团结”^①的目标。这三个目标都被冠以“新”字，足以说明新政府求变的决心。从“三和弦”的关系看，无论是“欧洲新觉醒”，还是“德国新动力”，最终都是为了实现德国“国家新团结”。默克尔在就职后的首次联邦议院政府声明中也强调了增强德国社会团结的必要性和路径^②。那么，新政府拥有怎样的行动能力来实现“三和弦”目标，在内政外交上将采取哪些措施，又面临怎样的挑战，这是本文以下将分析的内容。

一 “大”联合政府有所缩水的行动能力

德国此番艰难组成的大联合政府是默克尔与社民党组成的第三个大联合政府，不过它已是一个严重缩水的“大”联合政府。从联盟党与社民党的得票率总和看，在2005年默克尔领导下的第一个大联合政府，联盟党与社民党的得票率总和为69.4%，到2013年第二个大联合政府时已经减少为67.2%，默克尔大联合政府3.0版则更是跳水为53.4%。联盟党、社民党两大全民党，尤其是后者面临着有名无实的尴尬，社民党在2017年9月大选中20.5%的得票率离学者对于全民党定义所需的至少30%的得票率相去甚远^③。对于执政联盟来说更为严峻的潜在挑战是，在组阁谈判的过程中，社民党的民调得票率甚至依然在创新低。根据ARD德国趋势的2月民调，社民党的得票率跌至18%，和紧随其后的德国另类选择党（14%）仅相差4个百分点。由此可见，两大党长期联合组阁所造成的卡特尔政党模式^④，进一步削弱了两大

① *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, Berlin, 07.02.2018.

② “Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel”, 21. März 2018, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2018/2018-03-22-regierungserklaerung-merkel.html>.

③ Manfred G. Schmidt, *Wörterbuch zur Politik*, 3, überarbeitete und aktualisierte Auflage, Stuttgart: Kröner-Verlag, 2010.

④ 高奇琦、张佳威：《卡特尔政党模式在德国的兴起及其动因分析》，《德国研究》2016年第1期，第18~32页。



全民党的力量，而增强了小党的吸引力，这使德国政党体制的碎片化趋于稳固^①。随着两大党左右共治格局的延续，人们有理由担心，大党的颓势还会延续。

此外，大党内部的领导层与基层之间的撕裂依然产生着内耗影响。例如，这反映在社民党内部青年团发起的“不要大联合”（No GroKo）运动中。尤其是前欧洲议会议长、社民党主席马丁·舒尔茨（Martin Schulz）在是否组建大联合政府以及他本人会不会加入默克尔领导下的内阁问题上出尔反尔，最终被迫辞去党主席职务，由社民党联邦议院党团主席安德烈娅·纳勒斯（Andrea Nahles）临危接棒，但是这位德国历史最悠久政党的首位女主席能否平息党内基层的反叛，仍然是个未知数。如果在参与执政的过程中，社民党的民调数据往下走，那么主张组成大联合政府的社民党现有党内高层就会面临非常大的压力。

在基民盟方面，党内基层对于默克尔所领导的团队在与社民党的联合执政谈判中的退让也有诸多不满。在2018年2月26日的基民盟柏林党代会上，近1000名代表中仅27名对《联合执政协议》投了反对票，应该说绝大多数人支持组建大联合政府，但是这不能掩盖基民盟内部对大选结果糟糕、在组阁谈判中对社民党让步太多的不满，包括基民盟拱手让出财政部。为了平息党内的批评意见，默克尔在党代会前做了一些迎合批评者的人事安排。例如，基民盟政府内阁僚的年轻化，包括施潘（Jens Spahn，37岁，卫生部长）、克吕克纳（Julia Klöckner，46岁，农业部长）、卡里切克（Anja Karliczek，46岁，教育部长）的入阁，尤其是属于基民盟内保守派、曾与默克尔的难民政策保持距离的施潘的入阁，被视为默克尔向党内反对派释放的一个善意的和解信号。此外，萨尔州州长克兰普-卡伦鲍尔（Annegret Kramp-Karrenbauer）主动“请缨”出任基民盟新任秘书长，这位因在社会问题上持保守立场但在福利政策上持自由态度而“左右通吃”的女士将负

^① Patrick Gensing, “SPD in der Krise Volkspartei ohne Volk?“, tagesschau.de, 02.02.2018, <http://faktenfinder.tagesschau.de/inland/spd-volkspartei-101.html>.

责基民盟的革新，包括基民盟基本纲领的修订。这一人士安排也使默克尔暂时摆脱了党内对其不谋求党的革新的批评。有“小默克尔”之称的克兰普-卡伦鲍尔也获得了在联邦政治层面施展手脚的舞台，她被基民盟内许多人士视为接班默克尔的希望之星。不管怎样，两大党依然面临着如何弥合党内高层与基层之间的裂痕、重新凝聚党内团结的问题。

除了“大”联合政府本身席位的缩水，更加令大联合政府头疼的是德国另类选择党在议会中的掣肘。有研究指出，2017年的大选是参选率上的社会分化（social divide）显著缩小的一次，这主要得因于“德国另类选择党的效应”，它动员了通常参选率最低的社会问题区域选民的投票。但与此同时，这次大选也揭示了德国社会一条新的分歧线的形成，即现代化赢家和输家或者说开放与封闭立场之间的对立。这条新的分歧线已经对德国议会中的辩论文化尤其是在难民移民相关问题上的话语方式产生了影响，而且，不能排除的是，这条分歧线会对德国政党体制产生持久影响^①。如今，作为议会内最大的反对党，德国另类选择党议员担任预算委员会主席，除此之外，它还占有法务委员会与旅游委员会的主席职位。根据联邦议院议事规程第54条至74条^②，委员会主席主要负责委员会会议的筹备、召集和领导工作，并负责委员会决议的实施^③。因此，不能完全排除德国另类选择党会在预算委员会的程序上设置一些障碍。

对于大联合政府的行动能力，很重要的一个观测点在于，它是否在联邦参议院也拥有多数票。目前，黑红大联合政府在联邦参议院并不拥有多数票，它们在下萨克森州、梅克伦堡-前波莫瑞州、萨克森州和萨尔州联合执

① “The 2017 Bundestag Election: Election Results Reveal New Line of Conflict in Germany's Democracy”, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/topics/aktuelle-meldungen/2017-oktober/the-2017-bundestag-election-election-results-reveal-new-line-of-conflict-in-germanys-democracy/>.

② Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 12. Juni 2017 (BGBl. I S. 1877).

③ 担任预算委员会主席的德国另类选择党议员彼得·伯林格尔（Peter Boehringer）反对欧元拯救措施和难民救助。