内部资料
仅供参考

ACOES Academy of China Open Economy Studies,UIBE 对外经济贸易大学国家对外开放研究院
BOERI Beijing Open Economy Research Institute,UIBE 对外经济贸易大学北京对外开放研究院

全球观察
GLOBAL WATCH

对外经济贸易大学国家（北京）对外开放研究院主办 2023 年第 26 期 / 总第 107 期

本期聚焦

彭博社：中国如何在电动汽车领域领先全球

标普全球：金砖国家峰会将聚焦南非能源和俄罗斯避开贸易制裁问题

墨卡托中国研究中心：德国对华新战略：雄心勃勃的语言，模棱两可的路线

目录

一、主流媒体报道 1

（一）美国数字新闻网站：在美中紧张关系中，具 44 年历史的《美中科技合作协定》走向不明 1

（二）德国之声：电动汽车：中国汽车制造商超过德国巨头 4

（三）彭博社：中国如何在电动汽车领域领先全球 8

二、顶级组织与智库 12

（一）标普全球：金砖国家峰会将聚焦南非能源和俄罗斯避开贸易制裁问题 12

（二）墨卡托中国研究中心：德国对华新战略：雄心勃勃的语言，模棱两可的路线 15

一、主流媒体报道

（一）美国数字新闻网站：在美中紧张关系中，具 44 年历史的《美中科技合作协定》走向不明

美国和中国之间一项长达 44 年的科研合作协定将于 8 月底到期，该协定一度确立了双方科研合作的框架，如今，这一长期以来作为两国关系支柱的协定将面临不确定性。

协定为何重要？

该协定是上世纪 70 年代末美中关系正常化时首次签署的，其是否续签、修改或终止，对中国而言都将会是一种信号。政治家和相关从业者现在正热烈讨论究竟该借此向中国释放出什么样的信号。

• 《美中科技合作协定》（STA）为两国物理、化学、健康等领域的科学家合作打开了大门。该协定最初于 1979 年签署，大约每五年续签一次，最近一次续签是在 2018 年。两国之间的合作帮助中国摆脱了消耗臭氧层的氟氯化碳，并使双方得以共享流感数据以开发每年的流感疫苗。

• 协议签署 40 多年来，在经历了一场疫情和几届政府的激烈言辞后，依其开展科研合作的广泛性如今受到重新审视，有声音称担心中国的知识产权保护力度问题以及中国军方从美国科学进步中获益。

• 以某种形式续签协定的支持者认为，合作的好处多于风险。

反对者则认为，续签这项协定会向中国发出一个信号，即美国对这些风险并不是很担忧。

详情：奥巴马政府的白宫科技政策办公室（OSTP）前主任约翰·霍尔德伦说，《美中科技合作协定》的签署“为实验室间、大学间、科学家间的合作提供了一种许可的形式”，“大家观念上都认为两国之间的合作是值得尊重和鼓励的。”

• 他说，加强合作有助于美中科学家之间建立个人关系，在合作过的美中科学家中，许多人成为了两国政府中的高级官员，他们后来基于此种关系，一起推动解决双方共同关心的科学问题。

• 特朗普执政期间，美中科学合作受到了严密审查，当时美国司法部启动了“中国行动计划”，调查可能存在的中国知识产权保护和其他问题。该计划在受到官员对涉案科学家进行种族歧视的指控后终结，相关案件也不了了之。

•《美中科技合作协定》及据此由联邦研究机构与中国研究机构签订的协议不具约束力，但促进了卫星、气候、地震活动以及核聚变和亚原子粒子实验方面的数据共享。

• 美国联邦机构组织了化学、物理、气候和能源科学、农业、健康等领域的研究计划、项目、中心、会议和交流。

该协定也具有很多象征意义，公认的合作可以“加强友好关系”和“促进两国的福祉和繁荣”。

•1979 年，中国在科学技术能力方面远远落后于美国。“想象一下当时中国科学技术的水平，再对比一下现在的水平，这是不可思议的，”宾夕法尼亚大学中国项目和战略倡议主任斯科特•迈克尔•摩尔说，“我们一直没去考虑什么竞争问题或者知识产权问题。”

•但是，中国在人工智能、量子科学、生物医学和太空领域的崛起，以及两国将基础科学转化为具有军事应用和巨大商业价值的新兴军民两用技术的能力，使得两国之间的科学合作成为了国内和全球政治的焦点。

•“该协定没有设想要涉及这一系列问题，”摩尔说。

•霍尔德伦等人说，中国的进步是续签协定的一个理由——这是一扇了解中国能力与进步的窗口，美国可以从中学习。美国科学促进会国际事务与科学外交主任金•蒙哥马利说，“正因为现今科学事业与 1979 年时不同，才更有理由在适当和可能的情况下”保持“美中之间的国际科学合作”。

两方都怎么说？

美国众议院“中国问题特别委员会”6 月致信国务卿安东尼•布林肯说，“强烈建议”美国不要续签《美中科技合作协定》，理由是担心该协定下的研究可能会加强中国的军工复合体。

•委员会主席迈克•加拉格尔（威斯康星州共和党人）在一份声明中对本网站说，“延长《美中科技合作协定》只会进一步

危及我们的研究和知识产权。”

• 霍尔德伦认为，“美国要明确表示我们对知识产权保护、国防信息保密和人权问题的关注非常重要”，但在他看来，“与对方就这些问题进行探讨比切断关系更有效。”

• 蒙哥马利对此表示赞同，他说：“对国家安全、知识产权和竞争力的担忧是合理的，但这些担忧需要的是修订协定，而不是放弃。

• 美国国务院发言人说，国务院不对国际谈判或谈判的内部审议发表评论。白宫科技政策办公室没有回应置评请求。

中国方面：中国驻美国大使谢锋上个月在阿斯彭安全论坛上说，续签协定是中美合作的优先事项。

• 中国驻华盛顿大使馆发言人在一份声明中对本网站说，“中国愿意在平等互利的基础上与美国探讨协定的内容和形式。”

探究背后：因拜登政府试图缓解美中的紧张关系，自 6 月份以来，已有几位美国高级官员访问了中国。不续签协定可能会使这些努力复杂化。

作者：Alison Snyder，2023 年 8 月 5 日

翻译：钮胤羲

（https://www.axios.com/2023/08/05/china-us-tensions-science-technology-agreement-renewal）

（二）德国之声：电动汽车：中国汽车制造商超过德

国巨头

随着订单逐渐减少，顾客购买力与日俱减，以及通货膨胀加剧，德国经济如今危机四伏。德国汽车制造商虽然也顶着逆风前行，但曾经如日中天的汽车行业暴露出的结构性问题愈发严重，逆风越刮越大。向电动汽车和自动驾驶转型抬高了成本，而由于转型所需的资金绝大部分来自内燃机车的销量，资金获取由此也趋于不稳定，更得面对政客的鄙夷。

2023 年上半年，大众、梅赛德斯－奔驰和宝马等公司的业绩令人满意。这些公司在报告中均呈现收入增加，利润上涨。但是，下半年这些公司的预期却让投资人和股东灰了心。通货膨胀和利率上涨给消费者泼了桶冷水，因而购置新车的需求有所下降。德国汽车工业协会主席希尔加德·穆勒（Hildegard Müller）提醒道，“哪怕产量增加，这也不是情况好转的迹象。”他表示销售额较 2019 年疫情前水平仍低了五分之一以上。德国的订单数量下降，尤其是电动汽车的订单数量，需求水平暴跌至只有去年水平的约 60%。

中国市场蓬勃发展

与此同时，作为世界上最大，也是最重要的汽车市场，中国正迅速发展电动汽车的相关产业，不光要在新车注册数量上拔得头筹，还要在汽车生产上扩大领先优势。现在，全球每两辆电动汽车中就有一辆在中国奔驰。

中国的汽车制造商同样得在技术层面取得快速的进步，迅速

赶上行业领头羊特斯拉。中国的汽车消费者，无论是中产阶级还是收入更高的阶层都越来越青睐国产品牌。中国乘用车协会最新数据显示，今年上半年以来，中国最大的汽车制造商比亚迪相比特斯拉，纯电动汽车的销量超出 29%。大众汽车集团（中国）的董事之一拉夫尔•布兰德施塔特（Ralf Brandstätter）近日告诉记者，“电动汽车市场马上要变天了。”他不得不承认大众第一季度在中国的销量不如比亚迪。比亚迪在中国交付的电动汽车数量大约是大众的 20 倍之多。

大众为了赶上中国汽车力量崛起的浪潮，宣布与汽车制造商小鹏汽车在电动汽车、软件以及自动驾驶领域展开合作。大众在与这家中国初创公司的合作中投入了 7 亿美元，目标是到 2026 年将大众两款电动汽车推向中国市场。

大众市场的高端领域日薄西山

大众的高端品牌保时捷和奥迪也感受到了越来越大的市场压力，德国另外两大高端汽车制造商梅赛德斯－奔驰和宝马同样承受着巨大压力。汽车行业咨询公司蓓睿适（Berylls）称，最近的市场调研表明，全世界都看到中国在高端市场正在展现出的“替代效应”。该研究显示，在与德国传统高端汽车制造商的角逐中，中国公司正“在快车道上超车”。数十年以来，德国汽车制造商凭借着“涓滴策略”主导着中国市场：他们引入自己开发的技术作为可选附加功能，以高价销售给消费者，直到竞争对手追赶上来。蓓睿适（中国）总经理王璐在报告中写道：“然而，这个战略与

如今中国汽车消费者的期望脱节，德国原始装备制造商目前试了试水，却给未来敲响了警钟。”

王还写道，“随着中国成为消费者创新的前沿，中国消费者既没有耐心等待产品线上涓流而至的新技术，也没有意愿为最新的功能额外买单。”过去，德国高端汽车被中国冉冉升起的中产阶级以及更高阶层认为是理想的身份象征。而国产汽车品牌通常被认为技术落后，品质也没有说服力。

车载数字功能是王牌

但如今，中国生产的汽车人气正旺，尤其是那些搭载了先进的智能辅助和信息娱乐系统等数字功能的车辆。鉴于中国道路拥堵的交通环境，这一点并不让人意外。根据调查表明，在舒适度和品质方面，消费者认为它们可以和老牌高端汽车相提并论，甚至还要略优一些。德国墨卡托研究中心的中国专家格雷戈尔·塞巴斯蒂安（Gregor Sebastian）表示，“德国汽车行业可能无法再像过去 20 年那样主导中国汽车市场了。” 他告诉德国之声，对于中国消费者而言，技术正取代传统品质，成为消费者购买的理由。

德国汽车制造商挤不进前 10

难怪现在中国 80% 的纯电动汽车由本土制造商生产。在排名前十的榜单中，只看得见特斯拉的身影。德国品牌已经榜上无名了。就包括内燃机汽车在内的整个中国的汽车市场而言，中国品牌今年的销量将首次超过国外品牌，市场占有率将达到 51%。据美国艾睿铂管理咨询公司（AlixPartners）在《全球汽车展望报

告 2023》中预计，中国品牌的市场占有率在 2030 年将会上升至 65%。

中国成为目前的出口冠军

报告预测，欧洲汽车销量将比疫情前下降 15% 左右。这一预测可能是未来一个长期的形势。在其本土市场，欧洲汽车制造商也将越来越感受到中国电动汽车制造商的压力。2023 年第一季度，中国不出所料超过日本，成为世界汽车出口冠军。而 2020 年的时候，中国还只排在第六位。中国正在发展成为销售市场、出口国和生产地的综合体。艾睿铂的汽车专家法比安·皮翁特克（Fabian Piontek）告诉德国之声："中国正在成为汽车强国的大道上疾驰。"欧洲汽车制造商会逐渐意识到自己需要守护好本土的市场份额了。他总结说，"德国汽车制造商获得创纪录利润的时代即将终结。"

作者：Klaus Ulrich，2023 年 8 月 6 日

翻译：李庆业

（https://www.dw.com/en/electric-cars-chinese-carmakers-outpace-german-giants/a-66444153）

（三）彭博社：中国如何在电动汽车领域领先全球

竞相削减碳排放的过程中，美国、新西兰等国家都出台了激励性政策以刺激电动汽车的销量，而这一策略中国已推行多年，促使其已经成为全世界最大的电动汽车市场。中国取得的成功让人叹为观止。去年中国售出的乘用车有四分之一是电动汽车，远

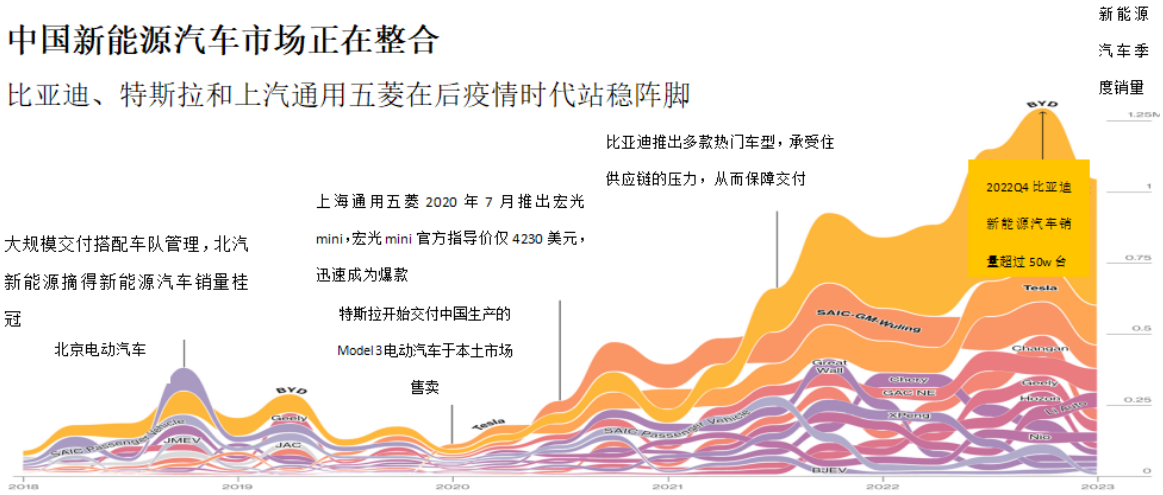
超只有七分之一的美国和八分之一的欧洲。然而，这一趋势还在不断加速。汇丰银行预计，中国电动汽车普及率将于 2030 年达到 90%。包括插电式混合电动车在内，中国 2022 年新能源汽车销量达到 567 万辆，占全球交付量一半以上。据彭博新能源财经预测，今年中国将贡献全球 1410 万辆新乘用电动汽车销量的 60% 左右。

不仅仅是消费端，汇丰银行分析师在最近的报告中指出，制造端也在蓬勃发展，全球电动汽车销量中，中国品牌占了一半左右。完备的基础设施显然有助于电动汽车的普及。中国拥有全世界最大的充电网络，仅在 2022 年一年内便新增了 64.9 万个公用充电桩，占当年全球安装总量的 70% 以上。

发展势头良好，鼓舞电动汽车制造商纷纷开发大批新车型涌入中国，都想超越竞争对手，今年爆发了价格战。分析师预计，中国电动汽车行业即将出现一波整合。

中国新能源汽车市场正在整合

比亚迪、特斯拉和上汽通用五菱在后疫情时代站稳阵脚



来源：中国汽车技术研究中心（中汽中心）
注意：数据显示的是 2018 年至 2023 年间任意一年内销量前八的汽车制造商。

以下是中国发展电动汽车的胡萝卜加大棒策略：

胡萝卜

• **消费者补贴：**补贴电动汽车消费者多达 6 万元（8375 美元）的政策持续了十年之久。尽管国家补贴措施于 2022 年结束，但上海市等地方政府仍在继续发放高达 1 万元的补贴。

• **税收优惠：**购置价格低于 30 万元的新能源汽车，2025 年前将免除 10% 的标准车辆购置税，2026 年至 2027 年将按 5% 征收。该税收优惠于 2014 年出台，预计截至 2027 年年底累计减税将达 8350 亿元。美国去年通过的《通胀削减法案》，其中包括用于购置电动汽车和清洁能源制造的 2700 亿美元税收激励，和用于清洁能源项目贷款的 120 亿美元。

• **制造商补贴：**许多电动汽车制造商的起步和运营，得到了政府的直接补贴支持。尽管有过多的公司雨后春笋般涌现，2019 年就有超过 500 家电动汽车公司涌入市场，但政府的这一努力催生出了比亚迪等成功企业。总部位于深圳的比亚迪已经成长为中国销量最好的品牌，终结了大众汽车在中国市场数十年之久的统治地位。

• **基础设施：**随处可见的充电桩由政府补贴，车主减少了成本和里程焦虑。得益于和制造商达成协议，充电桩标准实现统一，因此大家可以使用同款充电插头。截止 5 月底，中国共有 636 万个电动汽车充电桩，比世界其他任何地方都要多。国家电网在其中占比很大，是仅次于万邦新能源投资集团有限公司和泰好新能源技术有限公司（TGood）等私营企业的第四大的供应商。

大棒

• **汽油受阻：**购置燃油车对消费者的吸引力逐日递减。城市为了应对交通拥堵，采取措施限制汽车上路数量，例如北京新车牌照需要摇号，上海新车牌照需要拍卖。去年前 5 个月，上海新车牌照平均拍卖价格为 92780 元。而电动汽车车主可以轻松获得绿色牌照，并通过牌照颜色彰显其环保资质。绿色车牌在城市大街小巷越来越常见。

• **生产惩罚：**2017 年，中国汽车行业出台了双积分政策，奖励生产新能源汽车企业的同时，惩罚生产高油耗汽车的企业。积分为负的生产商生产的汽车会从市场上下架。制造商为了避开惩罚，可以从特斯拉、比亚迪等积分为正的竞争对手处购买积分。买卖积分价格不菲。国有企业重庆长安汽车股份有限公司 2020 年为避免惩罚而购买积分，导致每售出一辆汽车，便损失 4000 元的利润。

销售

• **政府采购：**部分地方政府将当地公共交通和出租车车队全部换成了电动车，并鼓励地方部门采购电动汽车或者插电式混合电动车。此举保障了比亚迪以及广汽集团等电动汽车制造商获得了稳定的客源。

作者：Linda Lew，2023 年 7 月 18 日

翻译：李庆业

(https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-07-17/how-china-beat-

everyone-to-be-world-leader-in-electric-vehicles?leadSrouce=uverify%20wall)

二、顶级组织与智库

（一）标普全球：金砖国家峰会将聚焦南非能源和俄罗斯避开贸易制裁问题

一年一度的金砖国家领导人峰会将于 2023 年 8 月在南非约翰内斯堡举办，届时可能会批准几个新成员国加入。我们探讨了每个金砖国家成员国以及候选国可能讨论的议题：

南非

南非可能会优先寻求与一些国家，特别是与俄罗斯达成协议，以缓解其严重的电力短缺。南非在峰会上可能会限制对安全问题的讨论，以免美国认为南非在俄乌持续冲突中支持俄罗斯。

俄罗斯

自 2022 年以来，金砖国家对俄罗斯的重要性更加凸显。美国和欧洲的制裁大大限制了俄罗斯与西方国家之间的贸易。制裁迫使俄罗斯寻求新的出口市场和关键技术的供应商和投资者。

金砖国家是实现这些目标的重要渠道，尤其是现在该组织正寻求扩容的情况下。鉴于西方制裁明显会持续很长时间，俄罗斯可能会欢迎新成员国的加入，特别是那些与其在政治上保持一致并且（或者）与七国集团和其他西方主导的多边组织保持距离的新成员国。

中国和印度

中国和印度可能会将金砖国家峰会作为一个平台，推行他们相似但内在彼此竞争的地缘政治战略，即推动更多关注新兴经济体的多边论坛。两国都自视为发达经济体和新兴经济体之间的潜在桥梁，特别是来自“全球南方”的经济体。因此，两国可能会鼓励金砖国家在扩大与新兴市场国家的联系方面取得实质性进展。

两国都支持金砖国家的扩容，并认为该论坛可以提供一个跨国安全协调和发展融资的平台，与七国集团和国际货币基金组织等现有的由西方主导的机构并行。中国和印度在政治或军事上都不支持俄乌冲突，但两国政府都热衷形成更广泛的反对西方强加多边制裁的全球共识——尤其是当认为这些制裁损害了自身发展利益的情况下。

巴西

卢拉总统正在推行一项积极的外交政策，旨在提升巴西的全球角色和地位，重点关注气候变化，包括打击森林砍伐和鼓励能源转型，以及发展更广泛的多边主义。自卢拉于 2023 年 1 月上任以来，巴西更加重视与金砖国家的接触。金砖国家为巴西深化与中国大陆的经济关系提供了途径，并有助于促进多边主义，这是卢拉的首要目标。

巴西可能会试图将自己定位为“全球南方”新兴市场国家的主要代表。巴西尚未明确其在金砖国家峰会的主要目标。根据迄今为止的讨论，巴西的主要目标可能包括创立共同货币和促进贸

易便利化，以减少对美元的依赖，以及加强由巴西前总统罗塞夫担任行长的金砖国家新开发银行。

潜在新成员国

中东和北非地区的几个国家有意加入金砖国家。阿尔及利亚、巴林、埃及、伊朗、沙特阿拉伯和阿联酋都已经提交了加入申请，而土耳其政府也表示有兴趣加入。

尽管这些国家经济发展情况存在显著差异，但它们加入金砖国家的动机和利益诉求却存在交集。这些国家都希望增加以本地货币交易的双边贸易机会，减少对美元的进一步依赖。与主要的油气出口国阿尔及利亚、沙特阿拉伯和阿联酋相比，埃及和土耳其等进口依赖型经济体以及伊朗等受制裁经济体可能更重视这一点。不过，由于油气出口国持续以美元定价油气出口，所以即使它们愿意接受以替代货币支付或创立一种具有直接竞争力的金砖国家货币，结果可能并不会奏效。

对于埃及和土耳其政府来说，因面临严重的经济和偿债问题，获得金砖国家新开发银行的资金可能是寻求加入金砖国家的一个驱动因素。它们很可能将新开发银行视为一个潜在可行的替代方案，取代与国际货币基金组织接触，也就不用应其资金支付条件的要求进行政治上不受欢迎的结构性改革。

俄乌冲突开始后，多个中东和北非国家政府，特别是海湾地区的政府，加强了尝试建立更独立的外交政策立场的努力，地缘政治上不那么直接与美国为伍。金砖国家成员资格将有助于实现

这种政策取向，提供额外途径来扩大与巴西、中国大陆和俄罗斯的贸易和商业关系，并开发新的商机，同时支持海湾阿拉伯国家合作委员会尤其关于阿联酋作为一个重要的国际物流枢纽的倡议举措。

作者：Alex Kokcharov，Carlos Caicedo，Deepa Kumar，Langelihle Malimela，2023 年 7 月 18 日

翻译：钮胤羲

(https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/mi/research-analysis/brics-meeting-to-focus-on-south-african-energy-sanctions-russia.html)

（二）墨卡托中国研究中心：德国对华新战略：雄心勃勃的语言，模棱两可的路线

2023 年 7 月，德国通过了其首个对华战略。它承认中国已经发生了变化，现在构成了对德国利益的重大挑战。但德国仍在努力寻找商业与政治之间的平衡，以及本国与欧洲整体之间的平衡。

行动：将不同的利益融入差异化的战略

德国的对华政策一直受到商业利益的强烈驱动。中国是德国的重要市场，德国有超过 5000 家公司在中国运营，受雇员工超过 100 万名。关键行业是汽车、机械、电气工程和化工。所有这些部门都是德国经济成功的重要支柱。对于宝马、大众和梅赛德斯－奔驰等德国汽车制造商来说，中国是最重要的市场，大约有

三分之一的汽车在中国销售。尽管受到新冠疫情和地缘政治紧张局势的干扰，贸易关系仍在继续加强。2022 年，德中总体贸易额达到创纪录的 2980 亿欧元，德国逆差快速增长（德国从中国进口：1910 亿欧元；出口：1070 亿欧元）。

21 世纪以来，两国经贸关系不断深化，高层政治交往日益频繁，在政治、经济、社会等各个层面建立了广泛的合作与对话形式。安格拉·默克尔（Angela Merkel）于 2011 年发起的政府磋商开辟了两国在自动驾驶或数字制造等高科技领域的合作走廊。双方还就深化企业、科技大学和国家研究机构之间的合作达成了协议。

人权问题以及公民和政治分歧一直是德国与中国辩论和交流的重要因素。与此同时，加强相互贸易关系将在某个时候促使中国政治变革的假设（“Wandel durch Handel”）一直是德国对华政策的一个标志——有人称之为“遮羞布”。德国企业逐渐意识到应对经济机遇和政治风险变得更加困难，这在德国工业联合会（BDI）2019 年发布的一份具有里程碑意义的立场文件中表现得最为突出，该文件中中国首次被贴上了“合作伙伴”+“系统性竞争对手”的标签。

中美关系的恶化以及来自美国与其同盟国家的压力，也导致德国（和欧盟）需要更明确地界定对华关系，这种紧迫感日益增长。其他因素还包括对中国技术和经济依赖的担忧、中国市场的发展问题（例如不利的数据监管和缺乏互惠）以及中国日益增长的全球影响力。为了应对这些转变，社会民主党政治家奥拉夫·朔

尔茨领导的社会民主党、自由党和绿党联合政府，承诺在 2021 年大选后制定德国第一个对华战略。

参与者：从个人政客到政党和高层政治

近年来，对华政策已从德国政治辩论的边缘走向中心。此前，大多是个别政客对中国提出显著立场，在场外煽动辩论，或者只是拉动自己的政党。例如，2019 年，华为参与建设 5G 基础设施的问题导致基民盟（CDU）爆发内部斗争，反对安格拉·默克尔的对华路线，当时她的党内竞争对手诺伯特·罗特根（Norbert Roettgen）挑战了她的方针，并迫使政府接受更具限制性的立法。绿党内部有两位著名的党内元老，前党主席赖因哈德·彼蒂科菲尔（Reinhard Buetikofer）和于尔根·特里廷（Juergen Trittin），多年来一直在正确的对华政策问题上争论不休，尽管这并不是绿党政治的关键问题。这种情况已经改变。目前，四大政党中的社会民主党（SPD，2020）、基督教民主党（CDU，2023）和自由党（FDP，2023），其议会团体已发布了自己的中国立场文件。绿党尽管是国家战略的推动者，但尚未发表明确的关于中国的战略文件，而是在 2021 年选举宣言中 16 次提及中国。所有这些文件对中国的发展历程和中国带来的挑战都进行了类似的分析，但在强调未来道路选择方面略有不同——绿党在寻求合作机会方面更为悲观，而社会民主党对于伙伴关系议程似乎更为乐观。德国总理奥拉夫·朔尔茨似乎倾向于其前任安格拉·默克尔的谨慎理性，但却因其模棱两可的做法而受到批评。

德国首个“对华战略”：指向清晰，前路不明

2023 年 7 月，经过一年半与利益攸关方的广泛磋商和各部门之间的紧张谈判之后，德国批准了第一个“对华战略”。这份长达 64 页的文件旨在实现两个目标：1）阐述政府对中国及其带来的挑战的看法；2）阐述当前政府应采用什么手段或工具，以坚定维护德国和欧洲的价值观和利益。对于第一个目标，文件表述非常明确，而对于第二个目标，文件表述则模糊不清、相对初始。该文件以德国对华政策应因应中国的变化而有所改变为前提，所提出的战略分析一定程度上较为坦率直白，以至于亲华的派别对此提出了外交不得体的批评。然而，尽管该文件提供了明确的方向，但当涉及到将这些认识转化为具体的政策和行动时，该战略显得颇为难以捉摸，这一点可以理解。一方面，政府小心翼翼地不关闭任何大门—“与中国的系统性竞争并不意味着我们不能合作”，该文件假设，并补充说希望合作可以在公平条件的基础上发生。另一方面，监管能在多大程度上有效降低风险，确实令人担忧。因此，政府只是含糊地呼吁企业提高风险意识，但不要指望在发生地缘政治危机时获得救助。

在起草过程中讨论了更具体的手段（并通过一系列泄密事件而公开），包括强制性透明度要求和对在中国有较高风险敞口的大公司的压力测试。最终，政府只是承诺进一步探讨当前的问题和选择，并与企业进行“秘密讨论”。同样，尽管“中国的军民融合政策限制了我们的合作”，但在关键基础设施（迄今为止，

德国尚未禁止中国公司进入其电信网络）、对外投资审查或监管联合研究等方面也没有提到具体内容。所有这一切都完全建立在欧盟委员会“不脱钩，但去风险”的口号之上。该战略坚定地致力于加强欧洲对华政策的连贯性（这并不总是被视为德国对华政策的一个关键特征）。除了密切协调外，德国还特别承诺：

• 不就欧盟负责的事务与中国进行谈判。（据了解，在《全面投资协议》（CAI）的背景下，德国总理府官员与中国同行经常讨论相关话题。）

• “探索”欧盟合作伙伴或机构可以在哪些方面参与同中国的双边谈判，例如政府磋商。（德国政府在其联合政府协议中做出了类似的承诺，但迄今为止尚未采取行动。）

• 利用与中国的双边交往来提高欧盟整体经济利益。

能力：战略提供了重点，但参与者的利益差异仍然存在

尽管“对华战略”为如何理解中国及其给德国带来的挑战提供了明确的方向，但不能指望该文件能够结束有关具体决策的激烈政治辩论。

对华政策多大程度上成为政治核心问题，可以从确定该战略所伴随的政治斗争中看出。绿党领导的外交部负责起草战略文件，尽管其希望在 2023 年初在政府与中国进行磋商之前就批准该战略，但总理府将这一过程拖延了数月，一直延宕至磋商结束后、议会夏季休会前夕。

在中国国有企业中远集团汉堡港投资的案例中，不同政治优

先事项之间的紧张关系也显而易见：虽然绿党领导的经济部（以及其他六个部委）对中国投资关键基础设施提出警告，但总理府仍帮助推动中远集团收购了汉堡港的股份，只是规模小于预期。该协议于 2023 年 6 月在柏林举行第七次中德政府磋商的前一天敲定，而在该次政府磋商中双方还启动了新的“气候转型伙伴关系”，这是绿党和总理府以及企业界都同意的少数几个与中国有共同合作前景的领域之一。

即便“对华战略”是在中德政府磋商之前而非磋商三周后得以出台，上述这些决定也不可能有什么不同。与此同时，该战略的效果不能仅仅在国家层面上探讨。虽然外交政策指导方针由联邦政府制定，但德国的 16 个联邦州（“Länder”）可以通过诸如城市伙伴关系或区域经济联系制定自己的地方对外政策。

近年来，地方层面越来越认识到，与中国合作不能不了解中国，否则从合作中不会受益。因此，如今各地区努力了解关于中国的专业知识，地区之间以及与州或联邦当局也不断加强交流。根据国家对华战略的措辞，柏林打算支持定期举行专家级会议。然而，不稳定的预算状况以及联邦实体之间和与联邦实体之间传统上难以协调的问题，可能会阻碍制定更协调的对华政策的努力。

未来：值得关注的三大趋势

1. 落实对华新战略

虽然阐述了各个行动领域，但真正的进展将取决于政治领导，取决于对相关问题的政治紧迫感如何。联邦政府承诺定期报告该

战略的实施情况。国务秘书级别的会议旨在监测进展情况并“保持适当的战略态势感知”。

各部门应协调其活动，利益相关者（包括议会和联邦各州）也应该在战略评估中发挥其作用。但除了政府自己发布实施报告外，与中国关系的动态状况将为媒体和其他利益相关者提供很多的关注素材和角度，他们也可参考“对华战略”积极提出一些重要问题。

2. 德中经贸关系的未来

德国对华政策仍然在很大程度上取决于德国工业的利益和需求，以及德国对中国经济的深度依赖。因此，有关企业市场发展的信号受到密切关注，特别是在中国经济似乎面临众多结构性问题、中美紧张局势日益迫使企业“选边站队”的阶段。“凡是对在华德国企业有利的事情，对德国来说都是有利的”这一旧观念，正被对“集中风险”和日益加剧的不公平竞争的担忧而动摇。

当前的政治和公众辩论经常围绕德国汽车工业的命运展开，德国汽车工业正在努力跟上新能源汽车转型的步伐——如今这个行业主要由中国市场驱动，中国企业有望在这一领域超越他们的德国竞争对手。

3. 与合作伙伴合作

尽管德国正式承诺与合作伙伴，尤其是欧盟内部的合作伙伴密切合作，但该国言行方面并不一致。在布鲁塞尔，欧盟委员会正在努力为成员国的联合行动创造动力，但只有欧洲最大的经济

大国愿意承担领导角色，联合行动才能取得成功。随着美国大选的临近，推动欧洲在中国和其他全球问题上协调政策路线的时间可能所剩不多了。

柏林敏锐地意识到，欧洲的回旋空间在很大程度上取决于美国，如果共和党在 2024 年入主白宫，美国的政治议程下一步可能会大大减少对欧洲利益的关注。因此，尽可能巩固跨大西洋和七国集团的倡议，并与欧盟内外的合作伙伴更紧密地保持一致，这将是确保欧洲战略主动性的关键。但是，即使目前德国政府确实在纸面上更加强调与布鲁塞尔在中国问题上的协调，德国国内也还是有很多人怀疑将国家利益置于欧盟利益之后是否明智和值得。德国政府将需要找到建设性的途径，借力欧盟并与欧盟一起以更好地追求国家利益。

作者：Bernhard Bartsch, Claudia Wessling，2023 年 7 月 27 日

翻译：岳程

(https://www.merics.org/en/germanys-new-china-strategy-ambitious-language-ambigously-course)

主编：王颖 执行主编：海尔 Pelagia Karpathiotaki 编辑：徐天鹏 黄希韦 版面：盛茜

2023 年第 26 期（总第 107 期） 内部资料 免费交流

主办单位：对外经济贸易大学国家（北京）对外开放研究院 印制时间：2023 年 8 月

地　　址：北京市朝阳区惠新东街 10 号对外经济贸易大学科研楼 602 室

网　　址：http：//acoes.uibe.edu.cn

电　　话：010-64494672

邮　　编：100029

声　　明：

1. 本报告中的信息和数据来自于公开资料，仅供内部参考，不代表本研究院立场。

2. 未经授权，不得擅自引用及传播。