

德國對中國政策的轉型： 「紅綠燈聯盟」的中國戰略報告 與「黑紅聯盟」的對中政策分析

沈有忠^{*}

摘要

德國 2021 年聯邦議會改選，社民黨成為第一大黨，Olaf Scholz 出任總理籌組中間偏左的「紅綠燈」聯合內閣，並意味著由前總理 Angela Merkel 所領導的中間偏右聯合內閣，正式結束長達 16 年的執政。德國的中國政策在選舉期間就已經是各黨激烈辯論的外交議題，選後出現政黨輪替，紅綠燈聯合內閣如何調整德國的中國政策，遂成為全球關注的焦點。然而，隨著新冠疫情全球爆發，加上俄國入侵烏克蘭，一方面延遲了德國對中國政策的調整，另一方面也成為影響新版中國政策的偶發因素。最終，新版的《中國戰略報告》，遲至 2023 年 7 月才正式對外公佈，內容調整了德中的雙邊關係，依據不同議題將中國設定為伙伴、競爭者以及對手。德國後續在 2025 年再次進行聯邦眾議院改選，基民／基社盟重回第一大黨，並由 Friedrich Merz 著手與社民黨再次組成「大聯合內閣」。因應新內閣以及國際局勢的變化，德國是否會再次調整中國戰略值得關注。

關鍵詞：德國、中國戰略、紅綠燈聯合內閣、大聯合內閣、俄烏戰爭

^{*} 東海大學政治學系教授，Email: yuchung@thu.edu.tw。

收件：2025 年 5 月 5 日；一修：2025 年 7 月 4 日；二修：2025 年 8 月 8 日；接受：2025 年 12 月 15 日。

The Transition of Germany's China Policy: Traffic Light Coalition's "Strategy on China" and the Grand Coalition's China Policy

Yu-Chung Shen **

Abstract

After Germany's 2021 Federal Election, the Social Democratic Party became the largest party. Olaf Scholz became the chancellor to form a center-left coalition cabinet so called "Traffic Light Coalition", which meant that the center-right coalition cabinet led by former Chancellor Angela Merkel officially ended 16 years of rule. Germany's China policy was already a diplomatic issue that was hotly debated by all parties during the election. After the election, there was a rotation of political parties, and how the traffic light coalition cabinet adjusted Germany's China policy became the focus of global attention. However, the global outbreak of the COVID-19 epidemic and Russia's invasion of Ukraine have delayed Germany's adjustment to its China policy on the one hand, and have also become incidental factors affecting the new China policy on the other. In the end, the new version of the *China Strategy Report* was not officially announced until July 2023. The new federal election was held in 2025. The CDU/CSU has regained the largest party again, and Friedrich Merz has formed a new "Grand Coalition". In response to the new cabinet and changes in the international situation, Germany's future 'China strategy' is worth paying attention to.

Keywords: Germany, strategy on China, traffic light coalition, grand coalition, Russia-Ukraine war

** Professor, Department of Political Science, Tunghai University. Email: yuchung@thu.edu.tw

壹、前言：德中關係的回顧

德國聯邦政府於 2023 年 7 月 13 日，由綠黨籍的外交部長 A. Baerbock 正式對外公布了新版的《中國戰略報告》（*Strategy on China of the Government of the Federal Republic of Germany*），意味著德中關係正式進入轉折。事實上，在《中國戰略報告》正式公布以前，外界對於德中雙邊關係出現變化就已經有所準備，一方面是執政的「紅綠燈聯合內閣」自 2021 年上臺，其中綠黨（Bündnis 90/Die Grünen）和自由民主黨（Freie Demokratische Partei, FDP）早在選前就已經將調整對中關係列為主要外交政見，並且被視為各政黨中，對中國立場趨於強硬的鷹派。因此，新政府上臺後，調整對中政策成為必然趨勢。另一方面，俄羅斯於 2022 年入侵烏克蘭，俄烏戰爭爆發。這場戰爭對德國與歐盟國家形成巨大的威脅，當歐盟國家與北美和全球其他自由民主國家同聲譴責與制裁俄羅斯之際，中國選擇中立，不僅未加入制裁行列，甚至不時表態維持親俄的立場，這使得德國內部對於中國是否能成為德國的「全球戰略伙伴」感到質疑。在俄烏戰爭的衝擊下，調整對中關係也成為勢之所趨。然而，在這份《中國戰略報告》公布一年後，2024 年紅綠燈聯合內閣宣布提前國會改選，選後由基民黨／基社盟（CDU/CSU）重回第一大黨，並於 2025 年由 Friedrich Merz 擔任總理，籌組「大聯合內閣」。當前新政府是否延續這份戰略報告？或是會再次調整對中政策？值得關注。

回顧德中關係的發展，1972 年建交以來，雙方從經貿的互動為基礎，逐漸開展出日益緊密於議題多元的伙伴關係。其間因為 1989 年六四天安門事件，雙邊關係幾乎陷入停擺，但 1993 年德國公布《亞洲政策綱要》（*The Federal Government's Concept on Asia*），這是德國在冷戰後第一份關於印太地區的官方政策綱要，內容將印度、日本與中國定位為德國在亞洲的重點交往國家。此後，德中關係開始迅速成長，1993 至 1998 期間，雙方部長級以上的官員面對面的會晤就高達 52 次。2005 年德國眾議院改選，隸屬基督教民主黨（Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU）的 A. Merkel 成為首位女性總理，領導中間偏右聯合內閣展開長達 16 年的執政。在這段時間，伴隨中國崛起的現實，中國成為區域甚至是全球大國。德中雙邊關係不僅全面深化，也呈現經濟外溢、合作議題由內而外的轉變，

建立「大國外交」的合作模式。德中兩國在 2011 年建立雙邊政府磋商機制之後，2013 年的「帶路倡議」、2014 年兩國簽訂戰略伙伴關係，兩國的政治與經濟關係就日益緊密（Ciesielska-Klikowska, 2023, p. 38）。

儘管兩國在經貿議題有著緊密的伙伴關係，但在政治制度與價值議題上，兩國始終存在分歧，尤其是人權、自由與民主。在中國處理新疆和香港問題上，對於人權價值的破壞，引起德國高度關注，兩國關係在制度與價值差異上始終存在歧見。這些問題在 1990 年代後期就曾經引發兩國外交危機。1996 年 6 月德國聯邦眾議院通過決議文，譴責中國迫害西藏人權，並支持西藏自治。中國則以德國干預中國內政，關閉德國諾曼基金會（Friedrich-Naumann-Stiftung）在北京的辦事處，並取消同年德國外長 Kinkel 訪問中國的計畫作為報復。諾曼基金會作為自民黨（FDP）的政黨智庫，後來從北京遷往香港，更在香港雨傘革命、北京公布港版國安法之後，該智庫以安全為由，再從香港遷往臺北迄今。整體而言，雙方在意識形態和政治制度雖然存在差異，但在 Merkel 擔任總理期間，沒有成為雙邊關係發展的阻礙，彼此合作議題更是從經貿外溢到政治、範圍從雙邊延伸到全球（沈有忠，2018，頁 208；Ulatowski, 2022, p. 390）。

由前述可知，德中雙邊關係自 1993 年德國首次公布印太地區的政策綱要後不斷深化的發展，範圍由經貿外溢到政治以及區域安全。但伴隨中國持續的擴張性崛起，雙方在新疆、香港等人權議題以及自由價值上的分歧也越來越激烈。近年來到了 2021 年聯邦眾議院再次改選，紅綠燈聯合內閣上臺，而 2022 年爆發俄烏戰爭之後，雙邊關係正式出現巨大的轉折。簡單來說，當前德國對中政策的轉向，可以說是在價值分歧的結構性因素下，加上國內因素（政黨與選舉）與國際因素（俄烏戰爭）共同發揮影響，再加上決策者的認知所致。本文擬以新古典現實主義的分析架構，以結構性因素、國內以及國際的影響，加上決策者的認知，探討德國對中政策的轉向。主要以 2023 年公布的《中國戰略報告》進行內容分析，並就當前新政府黑紅聯盟的中國政策進行展望。

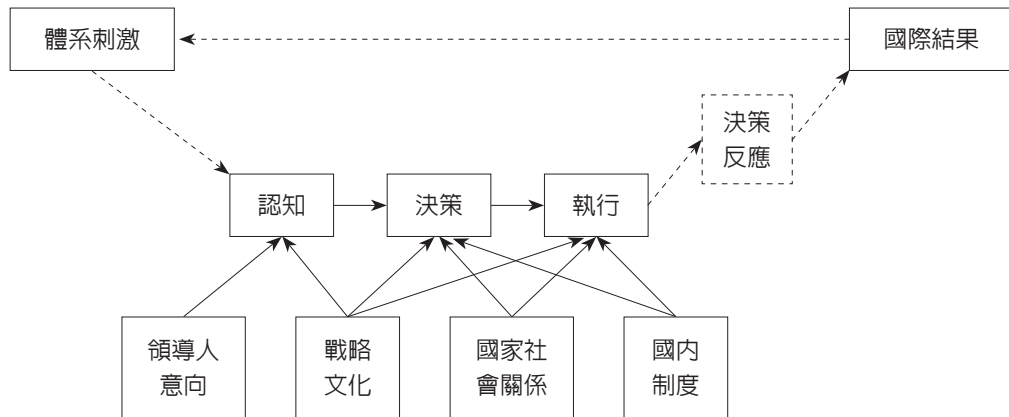
貳、新古典現實主義的分析架構

本文擬從國際局勢的變化，加上國內政黨政治的特性來探討德國 2023 年制訂中國戰略的過程和文本分析。在分析的途徑上，適用「新古典現實主義」（Neoclassical Realism）。客觀來說，研究外交政策的制訂，決策者的立場固然重要，但往往也會受到外部因素與國內因素共同影響甚至制約（Rose, 1998, p. 145）。在研究外交決策的理論中，新古典現實主義的分析途徑，就是主張應同時重視國內外的環境條件，以及決策者對外交事務的認知。Rose 在 1998 年首次提出新古典現實主義一詞，指出國家制訂外交政策，首先取決於國家在國際體系中的位置以及國家的權力認知。這是其之所以稱為「現實」的原因。但在評估其權力時，是間接且複雜的，尤其是決策者的主觀認知，這是其之所以為「新古典」的特性（Rose, 1998, p. 146）。新古典現實主義保留了現實主義對於國家利益與國際體系的重視，並加入了個別國家以及決策者對權力的主觀認知。有些學者或許質疑其是否能稱得上是國際關係的理論，但無庸置疑的，新古典現實主義是一個具有分析能力的研究途徑（Smith, 2018）。

國內學者鄭端耀（2005）評析新古典現實主義指出，該研究途徑強調國家外交政策行動同時受到國際體系和國內政治的影響，國內政治因素包括決策者認知、國內政治結構與國家利益（鄭端耀，2005，頁 128）。亦有學者指出，新古典現實主義在分析時仍舊承繼新現實主義對於體系與結構的假設與推論，再納入其他非體系（如國內政治因素）與非物質（如決策者的理念等）變項（廖舜右、蔡松伯，2013，頁 45）。基於前述的討論，以新古典現實主義來探究德國 2023 年制訂中國戰略的分析，要關注的面向即包括國際體系的變化、國內政治、決策者的認知等變數。在眾多變數中，Ripsman、Taliaferro、Lobell 等學者，將新古典現實主義的分析在自變數和依變數的部分都作了更細緻的推進。在依變數的部分，他們認所謂的外交決策，應該再細緻分為決策的認知、決策的制訂與決策後的執行三個階段，而自變數除了國際局勢對體系的刺激之外，也包括國內的領導者意向、國家的戰略文化、國家與社會關係、國內制度等變數。這些不同的變數分別在決策的三個階段中相互影響，最後決策後的執行產生反應，再回過頭影響國際局勢，整個過程會形成一組循環（Ripsman et al., 2016, p. 33）。分析架構如圖 1。

圖 1

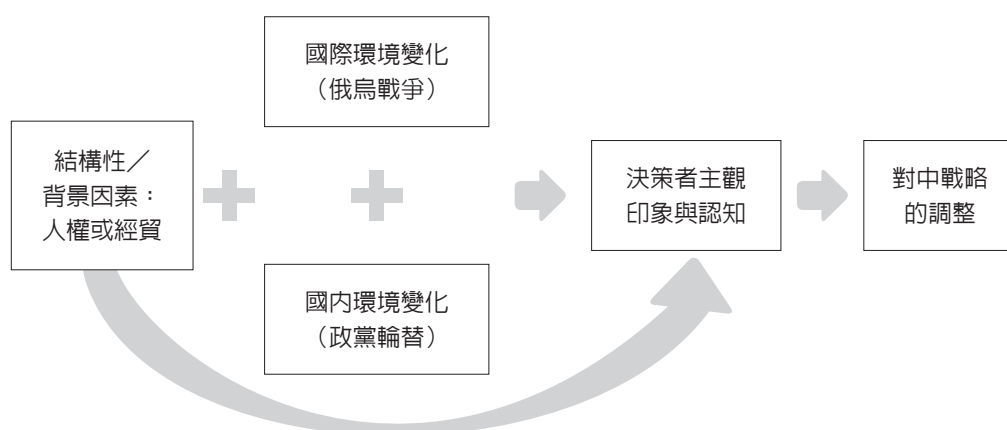
新古典現實主義分析架構



資料來源：Neoclassical Realist Theory of International Politics (p. 34), by N. M. Ripsman, J. W. Taliaferro, and S. E. Lobell, 2016, Oxford University Press.

按圖 1 的分析架構，將整個外交決策的過程做了非常細部的分析，也增加了許多的變數。固然可以把外交決策的制訂脈絡和後續影響進行完整的分析，但兩難之處在於無法達到理論簡約化的效果。本文依據新古典現實主義的精神，將變數簡化為國際體系、國內政治、決策者因素，並且再加上一個背景條件，也就是決策制訂的「結構性因素」。本文認為，在制訂外交決策時，有其長時間累積的結構性基礎。在此結構性基礎之上，因為國際環境與國內政治的變化，影響了決策者從結構性因素中長期累積的認知，進而產生決策的調整與變化。在理論簡化的部分，作為一個研究紀要與初探，本文依據新古典現實主義的原型，將戰略文化、國家社會關係、國內制度等變數簡化為國內政治，並且依變數中的外交決策從認知、制訂到執行三個階段，都予以簡化為外交決策一個概念。分析架構如圖 2。

圖 2
新古典現實主義的分析架構



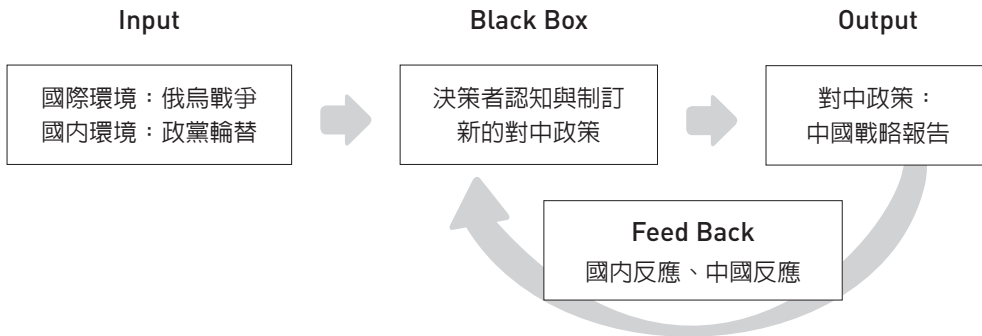
從圖 2 的架構中，以新古典現實主義的架構來看，結構性因素是背景因素，包括價值判斷與經貿利益。國際環境、國內的選舉，可以視為短期發生的自變項，決策者對於中國的認知則是中介變項，這個認知主觀上受到背景的結構性因素所框定，然後受到短期的國際環境與國內政治所影響。最後，本文所設定的依變項則是新政府對中國戰略的制訂。在這個分析框架下，本文認為，決策者對中政策的擬定，其感官認知的初始點是中國印象，一開始是來自於對中國的主觀想像出發，這樣的主觀想像是評定中國印象的標準。亦即，對於中國印象的投射，是來自於人權價值？歷史文化？經濟實力？意識形態？抑或其他。印象投射的結果，再受到國際環境與國內政治的影響，決定了制訂對中戰略的內容。例如，決策者對中國的想像，若是基於人權價值來建立中國印象，可能偏於負面；若是基於經濟實力，可能偏於正面。然後再受到國際政治與國內政治的影響，加深其中國認知，最終產出對中戰略的政策結果。

若以系統論 (system theory) 來看，這樣的分析架構也可以將國際環境變化當成輸入項 (input)，聯合內閣成為決策的黑盒子 (black box)，對中政策的產出則是輸出項 (output)。只是就本案例來看，較欠缺反饋 (feedback) 的資料分析。本

文作為研究紀要，對於 2023 年所制訂的中國戰略，其後續的反饋與政策調整僅能以 2025 年德國新政府的論述為觀察對象略作分析。然而，2025 年上臺的 Merz 政府，是否會再度調整對中戰略尚無從得知，而市民社會或德國的企業對 2023 年中國政策的評價，也需要更多的資料來分析，應是後續值得研究的議題。系統論的分析架構如圖 3。

圖 3

以系統論分析 2023 年紅綠燈聯盟的中國戰略報告與黑紅聯盟的中國政策



依據圖 3 的系統論來看，影響體系的政策產出包括國際環境變化（俄烏戰爭）與選舉結果的政黨輪替（2021 年是紅綠燈聯合內閣；2025 年是黑紅聯合內閣）。而決策圈中的決策者認知和決策過程較為不透明，但就新古典現實主義的分析途徑而言，也是重要的中介變數。最後則是 2023 年《中國戰略報告》，以及黑紅聯盟對中政策的產出。在報告與政策方針公布後，必然引起國內社會（尤其產業）以及中國的反應，基於政策的穩定性，不會立刻調整或改變政府的對中政策，但有可能成為下一輪調整政策內容的變數。

參、對中政策的轉向：結構性因素與國內、國際政治環境的變化

德國在 2023 年 7 月正式公布《中國戰略報告》，究其內容而言，可以說是 21 世紀以來官方對中政策最大幅度的調整。以新古典現實主義來探究其轉變的過程，

整體來說是在結構性因素為基礎上，決策者基於國內與國際政治環境變化，建構其「中國認知」所導致的結果。所謂的結構性因素作為背景條件，主要有兩個可能的基礎：第一是中國經濟實力，帶給德國經濟成長的養分，因此必須與中國維持交往和經貿伙伴。相反的，背景的結構性因素也可能來自於中國持續性的經濟成長，並未帶來政治體制的開放與民主化，反而是透過經濟力量影響發展中國家，並成為西方民主國家的潛在威脅，因此必須改變對中國的經貿關係。這兩項結構性因素建立在經濟議題上，主要的原因在於眾多研究皆指出德國長期以來以經濟議題作為主導對中政策的依據。而德國與中國過於緊密的經貿關係，成為一個背景因素，是決策者的對中認知的起點。若是從經濟成長為目的，其對中國認知必然導向伙伴關係；從經濟安全與威脅來思考，對中國的認知將出現降低依賴的考量。而國際上的俄烏戰爭、選舉的政權輪替，新的決策者從經濟安全與威脅為認知基礎，出現了 2023 年調整中國戰略的結果。

在國際與國內政治的變數上，國際的政治環境變化，則是指美中全面競爭，以及俄烏戰爭的爆發。美國長期做為德國的盟友，美中從貿易戰升級為全面競爭，加上俄國入侵烏克蘭，中國不但未加入制裁，也未對和平與停戰做出積極貢獻，甚至與俄羅斯維持緊密的伙伴關係，使德國重新評估中國是否作為一個值得信賴的伙伴，也重新評估經濟上對中國過度依賴的風險。國內的政治環境變化，指的是 2021 年聯邦眾議院選舉出現政黨輪替，由 CDU/CSU 主導的中間偏右，相對保守也是主張持續與中國交往的梅克爾路線正式結束，取而代之的是社會民主黨（SPD）領導，加上綠黨與自民黨（FDP）的中間偏左紅綠燈聯合內閣。而綠黨與 FDP 的對中認知，則是從風險與經濟安全出發，與 CDU/CSU 有很大的差別。以下分別針對結構性因素以及國內外政治環境的變化進一步分析。

一、中國的擴張性崛起：經濟的伙伴或是威脅？

基於政權意識形態與制度本質上的差異，德國對於中國的人權與價值問題始終高度關注。早在 1970 年代，德國總理 Willy Brandt（SPD）提出「東進政策」（Ostpolitik），主張對東德加強接觸與交流，不僅改變兩德關係，在國際上也開啟德中雙邊關係的大門。此後，德國對於價值與制度迥異的中國，在人權與法治的議

題上，主張「透過接觸促成改變」(Wandel durch Annäherung)。到了1993年之後，兩國貿易大幅成長，在 Schröder 總理任內，甚至提出「透過貿易促成改變」(Wandel durch Handel)的主張，成為德國「遠東政策」(Fernostpolitik)的主軸(Kundnani & Parello-Plesner, 2012, p. 3)。換言之，從德國的角度來看，與中國接觸與強化貿易的往來，背後都希望能夠影響中國，促成中國意識形態與價值的轉變。也可以由此得知，德國與中國在價值與制度的上差異，從兩國交往開始就已經存在。

到了梅克爾執政時期，中國在印太地區持續的「擴張性成長」，尤其在新疆、香港對人權和法治造成的傷害日益惡化，引發德國各政黨一致的關注。國會內要求重新制訂對中政策的聲浪越來越大。在2021年聯邦眾議院選舉期間，自民黨和綠黨尤其展現出要求全面檢討對中政策的強硬態度，包括經貿，這和梅克爾主張接觸與交往的態度有很大的差異。選後，紅綠燈聯合內閣執政，基於中國認知的落差，主張重新檢討德國的對中政策，2023年公布的《中國戰略報告》中，特別點出德國政府正在尋求重新進行德、中雙邊的「人權對話」與「法治對話」。同時，德國政府也依據2023年生效的《供應鏈盡職調查法》(Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, LkSG)，要求德國企業評估中國投資帶來的人權風險，並制訂預防和補救措施。依據該法，德國得因應人權問題適當採取對中國的出口管制。凡此種種，皆可看出德國對中國人權與法治問題的關注，是影響兩國雙邊關係結構性的因素。兩國對人權、法治價值的分歧，不是偶然事件，是一種結構性的背景因素，而這項變數伴隨中國擴張性成長，成為印太地區不穩定的因素，尤其是香港、新疆人權法治問題的惡化。簡而言之，德國不同政黨對中國的認知和印象有不同的排序。梅克爾領導的保守黨，始終堅持經貿的往來，並認為透過伙伴關係可以促使中國改革開放，也帶給德國經濟成長的動能。而綠黨與FDP則是認為中國的經濟成長，不僅沒有帶來改革開放，更蛻變為擴張性成長的威脅，尤其在自身內部的人權惡化。也就是說，決策者的中國認知一開始就有差異，CDU/CSU將中國視為伙伴，綠黨與FDP則視為威脅。這樣的認知差異終於在德國2021年選後的政黨輪替，綠黨和FDP加入聯合內閣，再加上國際上爆發的俄烏戰爭，加速了中國威脅的認知，使得德國在2023年制訂了新的對中政策，並且在梅克爾主政16年後出現了重大的轉向。Roderick Kefferpütz在2022年初撰寫德國中國政策的分析，就指出德國社會在當時

存在三種對中政策的認知，一個是保守黨持續維持梅克爾長期「交往並改變」的接觸政策；一個是對中國採取較為嚴厲批判的聲音，以綠黨和 FDP 為代表；另一個則是和歐盟一致，對中國採取多種身分的定位，也就是視中國為伙伴、競爭者和制度性對手（Kefferpütz, 2022）。

二、國內因素：從中間偏右到選後的紅綠燈聯合內閣

從結構性因素可以看出德國內部對於中國政策一直以來就有不同的聲音，這是基於兩國制度上根本性的差異所致。再從德國的國內因素來看，當前德國外交與安全戰略，以及對中國政策出現轉變，可以從 2021 年選舉視為一個重要的分水嶺。2021 年第 20 屆的聯邦眾議院改選後，執政的聯合政府從 CDU/CSU 與 SPD 聯合執政的中間偏右大聯合內閣，向左轉為 SPD、綠黨、FDP 三黨聯合執政的「紅綠燈聯合內閣」，並由社民黨的 Olaf Scholz 出任總理，結束了長達 16 年的「梅克爾時代」。紅綠燈聯合內閣不僅是德國戰後第一次的三黨聯合執政，也出現對 Merkel 建立的外交與安全政策提出檢討的氣氛。

就新古典現實主義的觀點來看，此次聯邦眾議院的改選，結束了梅克爾的路線，聯合內閣的成員包括對中認知較為強硬、價值外交導向的綠黨與自民黨，自然是促成對中政策轉向的內部關鍵因素。亦即，在本文圖 1 的框架中，政黨輪替的結果，是由對中國認知偏向強硬、視為威脅，以及在結構性／背景因素上長期關注人權議題的綠黨和自民黨加入內閣，成為 2023《中國戰略報告》大幅檢討德國對中政策的國內因素。具體而言，紅綠燈聯合內閣在 2021 年籌組時，就已經達成調整對中國政策的協議，主要的內容包括：（一）將與中國的關係定性為「系統性競爭」，這裡的競爭關係，指的就是制度與價值差異。紅綠燈聯合內閣在調整對中關係上，希望「在與中國日益激烈的競爭中，制定公平的規則」。在人權和適用國際法的基礎上，會「盡可能」尋求與中國的對話。（二）人權被提及，特別是新疆地區少數民族的人權，那裡有數十萬人被關押在再教育營。（三）香港、臺灣問題和維護一個自由的印太地區成焦點。紅綠燈聯合內閣認為，民主的臺灣應該更緊密地融入國際組織，臺海兩岸衝突只能和平解決，香港應回歸「一國兩制」自治原則。新聯邦政府打算「顯著擴大」其在中國和印太地區的能力，並希望為「基於全球規

範和國際法的自由開放的印太地區」而努力。（四）預示紅綠聯合內閣「不再主要從經濟角度去看待與中華人民共和國的關係」。（五）在與中國的競爭中，德國也應該更多地參與歐盟的共同戰略。¹

德國位在柏林的「國會研究中心」（Institute for Parliamentary Research, IParl），對德國主要政黨的中國立場進行分析，從政黨政治的角度來看，大致上來說，綠黨、自民黨一直被視為對中政策強硬的鷹派；社民黨相對溫和，尋找穩定與微幅的改變方式；而基督教民主黨與社會黨則是主張維持伙伴關係與持續對話；左翼黨基於社會主義的傳統，維持相對親中的路線；新興政黨另類選擇黨（AfD）主要訴求在於反難民、反整合的民粹路線，對中政策沒有太顯著的主張。² 因此，當 Merkel 領導的聯盟黨結束中間偏右的執政，改由社民黨、綠黨、自民黨籌組聯合內閣，對中政策往競爭的方向調整自然是可以預期的結果。

事實上，隨著中國崛起，對德國的經濟與安全形成不可忽視的力量，德國幾個主要政黨紛紛向選民表達了對中國的態度與立場，從中反映出不同政黨對中國認知的取向與價值觀，也提供我們觀察不同政黨主政時，可能採取的對中政策，也就新古典現實主義中強調決策者對外交政策認知的重要性。社會民主黨在 2020 年發布黨版的中國政策；基督教民主黨在 2023 年發布；自由民主黨也在 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 16 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（孫國祥，2023，頁 95）。這些主要政黨的表態，都顯示出德國亟欲重新定位中國的角色，而隨著對中國認知的評價差異，也影響了不同政黨主政下，將採取不同的對中政策。

三、國際因素：美中競爭與俄烏戰爭

從國際因素來看，國際政治的變化也是促成德國調整對中政策重要的外部因素，尤其是俄烏戰爭。基本上，由於德國和歐盟的外交政策維持高度一致，因此不

¹ 相關報導可以參見彭濤（2021）。

² 訪談資料。訪談對象為 IParl 中心主任 Danny Schindler，訪談時間 2023 年 7 月 6 日。

只德中關係，整個歐中關係在俄烏戰爭後都發生了變化。薛健吾認為，經貿為主軸的歐中關係難以在短期產生劇烈變化，但三個事件讓歐中關係轉往負面發展，分別是持續惡化的香港、新疆人權問題，COVID-19 疫情，第三個就是俄烏戰爭（薛健吾，2023，頁 29）。薛健吾進一步也以新古典現實主義解釋歐盟國家中，在地理上直接面對俄國威脅或是在地緣政治上將俄國定位為安全威脅的國家，對中國的威脅感更高，並且在俄烏戰爭後降低了與中國的合作關係，這些國家中就包括德國（薛健吾，2023，頁 33）。也就是說，俄烏戰爭爆發後，中國第一時間沒有加入制裁的行列，後續也未對停戰與和平做出積極貢獻，沒有能展現大國應有的責任。不僅如此，中國與俄國的關係反而因為共同面對美國的壓力而日益緊密。基於國際政治的變化，德國對俄國不信任的氛圍，也轉變為對中國是否能成為可信任伙伴的疑慮。就本文以新古典現實主義的分析途徑來說，國際局勢的變化（俄烏戰爭）對德國產生新的國家安全觀，這個轉變包括德國對中國的外交關係定位，從戰略伙伴關係變成為制度性對手以及潛在的威脅來源，並且直接反應在 2023 年的《中國戰略報告》中。

德國學者 Sadeler 指出，當前的國際局勢下，與中國相關的議題都增加挑戰。現在人們日漸意識到，經濟利益也必須放在安全政策的範圍內看待；經濟和政治不能再分開看待和形塑；雙邊關係在許多領域皆缺乏互惠；中國正試圖破壞以法治為基礎的國際秩序，並利用這一秩序謀取自己的利益。而俄羅斯違反國際法對烏克蘭發動的侵略戰爭，或許最終喚醒了德國國內那些仍不願承認必須重新形塑與中國關係的人們，歐洲和德國都在密切關注中國對自身的定位。在聯邦議會「捍衛歐洲和平與自由：全面支持烏克蘭」之聯合提案當中，社民黨、基民盟／基社盟、90 聯盟／綠黨和自由民主黨等，都呼籲德國政府向中國傳達德國和歐盟的期望，放棄對戰爭的支持，積極支持停火，以及停止一些損害已實施的制裁的行動，甚至包括向俄羅斯提供武器都將導致經濟和個人制裁（夏瀾，2022，頁 16）。這段分析直接指出，過去德中關係是以經濟為主軸，現在必須以更宏觀的國家安全來看待，受到國際局勢的變化所影響，當經濟議題也成為國家安全的一部分時，德國對中政策就轉趨於保守。

依據慕尼黑安全會議 2023 年出版之《2023 年慕尼黑安全會議報告》（*Re:vision:*

Munich Security Report 2023)，分析各國在 2022 年 11 月，也就是俄烏戰爭爆發後，分別就社會意向評估國家的安全風險來源。所調查的國家中，大多數西方民主國家都提高了對中國的風險評估。報告書中用「風險溫度計」進行評估，其中德國對中國的風險評估增加了 6 分，達到 63 分，是調查國家中分數第二高（僅次於日本），更是系列調查中，與前次相較風險溫度上升最多的國家（與前次相較提高 8 分）。相關資料請參見表 1。

表 1
各國對中國風險評估溫度計指數

國家	風險溫度指數	與前次評估相較
Japan	71	0
Germany	63	+8
USA	61	+1
Canada	60	+3
UK	59	+6
South Africa	54	-4
France	53	+1
India	51	-11
Italy	50	-1
Brazil	45	-9
Ukraine	19	X

資料來源：Re:vision: *Munich Security Report 2023* (pp. 43-56), by T. Bunde, S. Eisentraut, N. Knapp, L. Schütte, J. Hammelehle, I. Kump, A. Mudie-Mantz, and J. Pauly, 2023, Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz.

對於中國來說，俄烏戰爭也間接的影響了中國對美國以及對西方國家的關係。在 2020 年中共 20 大召開以前，全力維持國內外政治局勢的穩定，以完成 20 大通過習近平第三任期的政治議程，是習近平的首要目標。在當時的氣氛下，中共對俄烏戰爭盡量維持一種中立的狀態，就是希望不要成為西方國家接續制裁的對象。但事實上，在俄烏戰爭持續進行的情況下，中國並沒有減弱與俄羅斯的戰略夥伴關

係，外交立場備受歐美國家質疑。以北約對中國的反應為例，因應俄烏戰爭的發生，北約增強了共同防禦的機制，甚至尋求和澳洲、日本、南韓與紐西蘭建立全球夥伴關係，對中國形成壓力。2022年6月，北約發布新版《戰略概念》（*Strategic Concept*），首度把中國列入對北約經濟、安全和價值的挑戰，並指出中國利用經濟、政治和軍事等工具，擴大全球影響力，也指出中國和俄羅斯之間不斷深化的戰略夥伴關係，以及相互加強破壞基於規則的國際秩序的企圖，與北約的價值觀和利益背道而馳。總體來說，德國的政治條件和民意氛圍，在2021年選後到俄烏戰爭的爆發，可以說是持續性的出現了一些變化。過往較於保守、不介入衝突、重視維持對俄關係的原則，慢慢的轉為積極介入、提高武裝。在對外威脅的評估部分，除了俄羅斯之外，對中國的評估，也成為主要的風險來源之一，成為德國聯邦政府重新制訂《中國戰略報告》的重要基礎。德國對中戰略調整的例子映證了新古典現實主義中，強調國家的外交政策必然受到國際局勢變化所影響的假定。

本紀要訪問了德國位於柏林最大的中國研究智庫 Mercator Institute for China Studies（以下簡稱 MERICS），訪談中該智庫研究員指出，俄烏戰爭的爆發迫使德國重新評估中國對德國的角色定位與影響。因為中國在戰爭中並未加入制裁行列，甚至連外交手段都沒有對俄國進行施壓。相反的，中國在許多國際場合或是提出的和平方案中，出現偏袒俄羅斯的情況。這讓德國感覺到，中國是否能成為可靠、信任的戰略伙伴出現重大疑慮。不僅如此，俄烏戰爭暴露出德國在能源進口過於依賴俄羅斯的風險，相同的，當前的德國在經濟上過於依賴中國，如果中國不值得信賴，甚至成為印太地區武力改變現狀的風險來源，未來一旦出現類似於俄羅斯的情況，將對德國帶來巨大打擊。³ 因此，中國的戰略定位從「戰略伙伴」變成「競爭者」，加上經濟過於依賴的現實，對中國改採「去風險」的策略，也是俄烏戰爭帶給德國的雙重警示。

以新古典現實主義的分析途徑，綜合以上結構性因素、國內選舉結果以及國際上俄烏戰爭的影響來看，德國對中政策的轉變幾乎勢必然的結果。首先，德國不同政黨對中國的認知與評價在中國崛起後就出現分歧。有些側重於經濟的依賴而主

³ 訪談資料。訪談對象為 MERICS 首席經濟分析師 Max J. Zenglein，訪談時間 2023 年 7 月 20 日。

張維持伙伴關係的連結；有些側重人權與自由的價值，強調制度性差異而偏向對中強硬的態度，這些是德中關係來自於背景的結構性因素。後續在國際上爆發俄烏戰爭，中國對戰爭的態度以及與俄羅斯深化合作，加深了各政黨對中國威脅的疑慮。而就國內的選舉來說，選後的紅綠燈聯合內閣，由認知上定位為對中鷹派的 Baerbock（綠黨）出任外長，更加確立了對中戰略報告中，把中國朝向競爭者、對手的方向來調整。以行為者認知扮演關鍵中介變數來看，將中國以三重身分定位，也是凸顯出新內閣中總理 Scholz（SPD）與外長 Baerbock（綠黨）相互妥協的特性。整體而言，按本文以新古典現實主義的分析架構來看，德中關係的結構性因素本就存在價值上的差異、國際爆發俄烏戰爭突顯出中國威脅的疑慮、國內選舉由對中認知偏向強硬的政黨加入聯合內閣這些因素共同發揮影響，導致了對中戰略轉向的結果。

肆、《中國戰略報告》的公布與分析

2023年7月13日，德國時間中午12:00，由聯邦外交部長 Annalena Baerbock（綠黨），協同 Nils Schmid（SPD）、Nicolas Zippelius（CDU）等跨黨派國會議員，在智庫 MERICS 召開記者會，並正式發表了長達 64 頁的《中國戰略報告》。整份報告可以說非常謹慎的定位了中國的角色，也區分不同議題面向來界定德中關係。整體而言，德國公布的《中國戰略報告》，可以說延續了 6 月底歐盟對中戰略報告的特色，以「去風險」（de-risking）作為主軸，將對中關係以及中國的角色定位為伙伴、競爭以及系統性對手（partner, competitor and systemic rival）三種差異。在進入分析這份文件以前，可以先看看對中戰略提出以前，德國內部政黨立場，以及德中經濟關係的發展趨勢。

一、背景分析：聯合內閣下的務實與保守

事實上，早在 2021 年紅綠燈聯合內閣上臺時，就已經預告將會重新制訂對中政策，在地緣政治上，投入更多資源在印太地區也逐漸形成共識。對於中國的定位來說，把中國從 2014 年習近平訪問德國時，在聯合公報中的「全方位戰略夥伴關

係」，反轉成為「制度性的競爭對手」。另一方面，對國家安全的戰略思維調整，一方面降低對俄羅斯能源依賴，也思考經濟上如何重新平衡與中國過度依賴的關係。在疫情與俄烏戰爭兩個黑天鵝事件的影響下，加上三黨內部對細節的協調，以及等待歐盟整體對中戰略的制訂，這份《中國戰略報告》歷經多次辯論以及修正，一直到 2023 年 7 月才正式對外發布，距離聯合內閣上臺長達將近 2 年之久。

以新古典現實主義的分析途徑來看，決策者的認知是影響決策的中介變數，因此分析決策者的認知有其必要性。就政黨政治來看，在紅綠燈聯合內閣中，綠黨可以說是最積極主張對抗中國的政黨。選舉期間，綠黨的總理候選人 A. Baerbock（也是後來聯合政府中的外交部長）就曾公開表示，綠黨一旦參與組建新的政府，將對中國採取更強硬的貿易政策。Baerbock 後來成為德國的外交部長，對於聯邦政府制訂對中政策具有一定的影響力與話語權。稍晚在 2022 年 3 月，俄烏戰爭爆發後，Baerbock 當時也以聯邦政府外交部長的身份公開表示，聯合內閣在制訂新的德國國家安全戰略時，將會重新制訂對中政策。最後，在 2022 年 10 月曝光的戰略草案中，就直接點出：「德國外交部建議與歐盟同步，將中國描述為合作伙伴、競爭者和系統性對手，後二者尤其重要」。⁴預告了聯合內閣的國家安全戰略中，將中國從戰略伙伴，轉變為競爭對手的變化。

德國當下的聯邦政府，是三個政黨組成的聯合內閣。在三黨共同執政下更加凸顯「務實、保守」的特性，所有對外政策的改變與制訂，都需要三個政黨的妥協，因此要有太大幅度的調整相當不容易，也反映出相對保守的結果。這也是本文前述反映出新古典現實主義中，行為者認知的重要性。依據與德國聯邦經濟合作與發展部（Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung），部長辦公室主任 Dr. Frank Meerkamp 的訪談指出，社民黨相較於綠黨與自民黨，因為是第一大黨，同時是總理所屬政黨，因此必須權衡經濟、安全、人權、外交、就業、能源……各項棘手議題，不能僅從單一部會的本位主義出發，因此顯得較為保守。尤其是經濟議題，要調整對中關係時，更需要謹慎，不僅要和其他聯合內閣的政黨達成一致，社民黨也希望與在野黨盡量取得共識，或降低反對聲浪。除了國會內的政

⁴ 相關報導請參見德國之聲（2022）。

黨，就聯邦與地方來看，社民黨也希望在聯邦層級以及各邦政府都能有一致的共識。因此要調整對中的經貿關係、制訂新的中國戰略，對社民黨來說是一項非常巨大的工程。若是套用至 Ripsman、Taliaferro、Lobell 等學者對新古典現實主義為基礎，用更細緻的架構來分析，這段訪談中強調的聯邦制對聯邦政府制訂外交政策的影響，就是「國內政治制度」的特性。而決策者希望兼顧不同議題、也希望能得到聯合內閣甚至跨黨派的共識，則是反應出「領導者意向」以及「戰略文化」的特性。據此來看，以新古典現實主義來分析 Scholz 總理以及紅綠燈聯合內閣對中國政策制訂的謹慎，並且費時將近兩年才得以公布《中國戰略報告》，確有理論適用之處。

《中國戰略報告》的提出，對執政的社民黨來說，需要縱向（與各邦政府）與橫向（與各政黨）的協調，甚至還需要與歐盟與其他國家達成一致立場。再加上德中之間長期以來錯綜複雜，以及過於緊密的雙邊關係，也使得德國此刻公布的《中國戰略報告》，僅能以原則性點出方向。而其他各項具體政策和議題，都還需要跨部會、跨政黨來制訂具體的執行細節。

舉例來說，聯合內閣中對於是否在經濟上與中國脫鉤一直有不同的意見。聯合內閣中 FDP 的黨魁，聯邦財政部長 Christian Lindner 就表示，反對德國經濟與中國脫鉤，但對德國來說，其他市場必須變得更重要。這意味著短時間內德國不會立刻和中國變成完全競爭的關係，但會朝向降低對中國依賴的方向來調整。事實上，從經貿的角度來看，自 2016 年以來，中國一直是德國最大的貿易夥伴。幾乎占德國對外貿易總額的 10%，雙方在 2021 年的貿易額超過 2,450 億歐元，逆差約 400 億歐元（進口 1,420 億，出口 1,030 億）。再從兩國相互的經貿投資額比較，依據 2021 年的數據，德國對中國的投資總額，則是超過中國在德國的投資總額六倍之多（Müller, 2022）。再依據 2023 年的資料，中國第八年蟬聯德國最大貿易夥伴，德國對中國貿易逆差成長為 584 億歐元（進口約 1,557 億歐元；出口約 973 億歐元），是自 1950 年以來對中第二高的貿易逆差（第一高為前一年 2022 年的 861 億歐元逆差）。顯見德中兩國的貿易極為緊密，而且對德國而言是呈現逆差狀態。

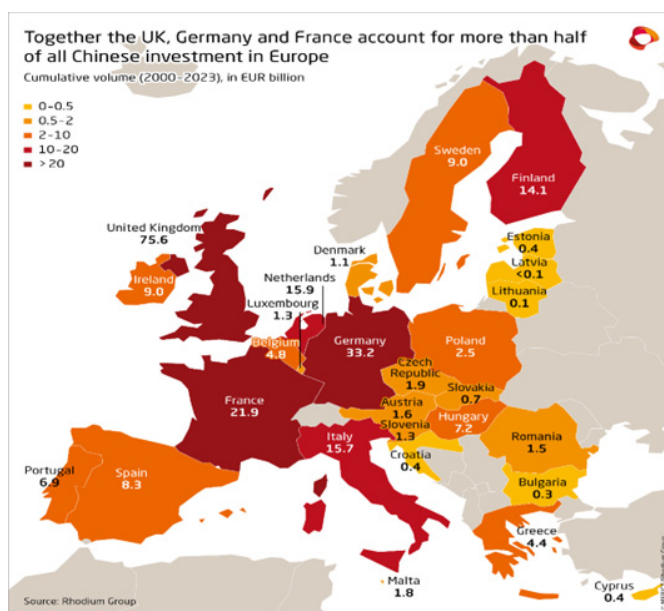
依據與 MERICS 研究員的訪談指出，德國經濟與中國連動緊密，尤其是汽車工業以及相關的機械與零件產業。由於德國是製造業為主的經濟結構，仰賴出口，要短時間調整出口結構並不容易。再受到俄烏戰爭影響，產業的脆弱面暴露，對中

國的風險評估即使增加，要調整與中國經濟往來的策略與結構，也非一蹴可幾。⁵ 依據 MERICS 提供的文件資料與數據來看，觀察中國對歐洲國家的投資狀況，從 2000 年至 2023 年，中國在歐洲各國的投資中，以英國最高，累計達到 756 億歐元，德國第二，累計達到 332 億歐元。以歐盟國家來說，德國是唯一一個超過 300 億歐元的國家，這個資料也顯示了德中兩國經貿關係極為緊密的狀況。中國在歐洲國家投資狀況，請參見圖 4。

圖 4

中國對歐洲國家投資金額累計（2000-2023 年）。

單位：十億歐元



資料來源：Dwindling Investments Become More Concentrated - Chinese FDI in Europe: 2023 Update, by A. Kratz, M. J. Zenglein, A. Brown, G. Sebastian, and A. Meyer, 2024, Mercator Institute for China Studies (<https://merics.org/en/report/dwindling-investments-become-more-concentrated-chinese-fdi-europe-2023-update>).

總之，德國紅綠燈聯合內閣在 2023 年公布《中國戰略報告》，揭示了德國對中政策的轉型。然而，從新古典現實主義的角度來看，國內、國際環境的變化，僅能預示了德國的對中政策在此時機點必然出現變化。但變化的內容、幅度、與範圍

⁵ 訪談資料。訪談對象為 MERICS 首席經濟分析師 Max J. Zenglein，訪談時間 2023 年 7 月 20 日。

甚至轉化為具體的政策，一方面受到既有德中關係的限制、二方面受到決策者意向與認知，以及整個執政團隊的共識建立，甚至包括聯邦制下的制度影響，這些都是影響這份中國略報告的變數。

二、新版中國戰略的目的

聯邦外長 Baerbock 在公布《中國戰略報告》的記者會上，用一連串數字描繪德國與中國之間充滿的矛盾。在中國的經濟成長方面，德國肯定中國在過去讓 8 億人口脫貧的成就，以及 8,700 萬度的太陽能裝置量，已經超越德國；在德中雙邊經貿之間，2,980 億歐元的雙邊經貿創下歷史新高；而中國限制出口的錄，占全球 96%；69 艘軍艦，使中國成為全球軍艦數量最高的國家；100 萬港幣是中國對 8 名海外異議份子的懸賞。這一組數字肯定了中國的經濟成長、指出了德中的經貿依賴、中國的擴張性軍備、稀土出口對世界的影響力以及對香港人權與法治造成的破壞和威脅。德國認知到中國正在蛻變，經濟成長，但也成為區域穩定和人權法治的威脅。有鑑於此，德國必須調整對中政策，在《中國戰略報告》中指出，未來德國對中政策的制訂，方向上有五個目標：

1. 基本上指出德國聯邦政府對與中國關係的現狀和前景的看法；
2. 德國聯邦政府在與中國的複雜關係中，能有效地維護德國的價值觀和利益；
3. 提出德國聯邦政府與中國雙邊合作的方式，不能危及德國自由民主的生活方式、德國的主權、繁榮、與安全，以及與其他伙伴的關係；
4. 提供一個框架，使德國聯邦各部會能夠協調其中國政策；
5. 加強與德國、歐洲及其他利害相關者，在中國問題上協調的基礎。

這五項目的，綱領式的指出了德國對中政策的原則。字裡行間值得分析的有幾個地方：第一、對中政策要維持德國的「價值觀」和「利益」。就這點而言，已經看出中國對德國來說存在的矛盾。因為價值觀是衝突的，中國對人權、民主、法治的戕害，違背了德國的價值；但利益是掛勾的，中國在經濟實力甚至能源議題上的成就，是德國無法忽視的市場。單是這一點，已經足以說明德國將中國視為既是伙

伴也是對手的關係。價值觀與利益的矛盾，也說明了本文分析架構上，決策者對背景因素、結構性因素認知，將影響對中政策的制訂。顯然的，儘管紅綠燈聯合內閣包括了綠黨、自民黨等價值取向的政黨，但總理 Scholz 是社民黨，加上需要妥協，因此對背景因素的認知也就必須兼顧人權、民主的價值以及經貿利益的考量，充滿妥協。第二、德國對中政策對內要能整合，對外要能與地緣政治上（例如歐盟、北約等其他國家）相接軌。目的中指出的聯邦各部會的協調，以及與歐洲和其他利害相關者的協調，意在如此。就新古典現實主義的分析視角而言，德國的外交政策以及決策者的外交決策必然受到歐盟也受到國內政治制度的影響。第三、值得臺灣注意的一點，是措辭中提及德國和其他國家交往，避開了主權，而是使用了伙伴、利害關係的詞彙。這一點包括在對《中國戰略報告》中，後面多次提及的臺灣以及德臺關係有所關連。避免了政治上對主權國家的使用與承認，卻也包含進在德國在國際上有意深化的伙伴，後文就直接點出臺灣。

《中國戰略報告》的目的，價值的原則性取向大於具體的政策指導。在與 MERICS 以及德國媒體界訪談時，皆同意目前這一份《中國戰略報告》，是原則性揭示了德國未來對中國政策的「方向」，而欠缺具體的「內容」。主要原因就是在於德國認知到，與中國的關係既存在伙伴、合作的空間（尤其是經貿），也有價值上的衝突（人權、法治），而中國擴張性的成長，對地緣政治帶來的風險，更是影響德國的國家利益。⁶ 在如此複雜的關係中，無法單一面向、單一議題的指出德中關係的發展趨勢，只能提出對中政策的基本原則，並且強調與歐盟和其他伙伴的一致性。

三、中國戰略的核心概念：去風險（de-risking）

過往，由於德國的經濟與中國市場過於緊密，因此常被形容為對中國過度依賴，在俄烏戰爭爆發後，這種過度的單一市場依賴，成為國家安全的風險。Noema 雜誌的主編、Berggruen 研究中心創辦人 Nathan Gardels 撰文指出，德國作為歐洲經濟的支柱，但在俄烏戰爭爆發前，德國的安全過渡依賴美國、能源依賴俄國、經濟則是依賴中國。俄烏戰爭的爆發將促使德國改變這三個依賴，儘管社民黨（SPD）

⁶ 訪談資料。訪談對象為 MERICS 首席經濟分析師 Max J. Zenglein，訪談時間 2023 年 7 月 20 日。以及自由記者、撰稿員 Jens Kastner，訪談時間 2023 年 7 月 27 日。

的總理 Olaf Scholz、自民黨黨魁，身兼財長的 Christian Lindner 都表明，無意在經濟議題上與中國脫鉤，但也都同意，德國必須從烏克蘭戰爭中吸取教訓，必須避免片面依賴，尤其是中國（Gardels, 2023）。社民黨共同領導人 Lars Klingbeil 接受媒體 Zeit 訪問時也指出，由於德中雙方的經貿過於緊密，如果中國出兵臺灣，德國將與中國決裂，這將對德國造成重大的影響（Carrel, 2023）。從俄烏戰爭的教訓來看，德國現在必須開放其他市場，並積極尋找其他原材料貿易夥伴。「去風險」成為德國未來處理對俄、對中的政策原則。

去風險不表示脫鉤。以俄烏戰爭對德國能源供應的衝擊來看，德國在俄烏戰爭中尋求能源供應降低對俄羅斯的依賴，但不表示完全脫鉤。舉例而言，在戰爭期間，是否以限制原油進口進行對俄羅斯制裁，德國的立場和英、美相比顯得相對保守。在美國、英國相繼在 2023 年 3 月 8 日宣布禁止從俄羅斯進口原油以後，德國對此一制裁手段依舊保留。從官方反應來看，先是外交部長 Baerbock 之前就曾公開表示：「從現實考量，德國不會跟進英、美實施原油禁運的制裁」。接著也是綠黨籍的經濟兼能源部長 Habeck 也公開表示：「按照現實情況，德國短時間內無法完全禁止俄羅斯的能源進口。一旦全面禁運，恐怕會引發大規模的失業與貧窮問題，社會上出現暖氣停止供應或是交通工具無油可加的困境」（沈有忠，2022，頁 75）。

另一方面，因應德國提升能源自主與降低對俄羅斯的依賴，經濟部長 Habeck 也在 2022 年 3 月底陸續出訪挪威、卡達等國，商討再生能源以及分散天然氣進口等議題。綠黨不僅是德國能源轉型的推手，更是此次紅綠燈聯合內閣中，呼籲檢討德國外交政策最強硬的政黨。此次對於以能源禁運作為制裁手段的政策採取保留態度，勢必引發「理想與現實」相互矛盾的批評。也可以據此預期，俄烏戰爭將成為德國加速檢討能源政策，甚至可能在這一屆聯合政府就會有具體的改革內容。

以去風險、不脫鉤的原則處理德國對俄羅斯能源進口的議題，也成為德國處與中國經貿往來的原則。在 7 月 13 日公布的《中國戰略報告》中，特別強調德國呼籲企業對於中國市場保持警覺，提出了「去風險」的概念。報告指出，對於醫療技術、能源轉型所需要的稀土、甚至像是臺灣海峽對產業供應鍊，尤其是半導體的影響，都顯示中國對於市場穩定扮演不確定的風險因子。另外，像是企業前往

中國投資，面臨的是市場准入和投資機會的限制、被排除在公共政策之外的不平等競爭，例如公共補貼、監管歧視、強迫知識和技術轉讓，以及對知識產權的保護不足等。這些是市場競爭概念下，前往中國投資面臨到不公平競爭的風險。聯邦政府有責任提醒德國企業進行風險評估，也呼籲中國政府維護公平競爭的市場機制。

整體來說，聯邦政府無法透過法律限制企業前往中國投資或降低與中國的市場往來，但聯邦政府可以透過政策鼓勵企業在海外市場投資的多元化，這樣可以符合企業和國家的利益。再者，聯邦政府對於海外投資的保險，尤其是中國市場，已經開始降低政府的保障和補貼的比例，希望藉此讓企業赴中國投資時更加注意風險評估。中國對於德國這份《中國戰略報告》提出回應，指出去風險是一個「假議題」。如果德國把前往中國投資視為風險，將會降低許多企業在中國的機會。同時，中國也指出，中德之間只有伙伴，不存在對手的關係。2024年4月，德國總理 Scholz 率團訪問北京，習近平高規格接待。中方學者認為，從中國的角度看，高規格接待也凸顯了中國政府重視德國的特殊作用。中國一貫主張保持中德關係行穩致遠對於應對時代挑戰意義重大，特別強調中德此次互動對世界的風向標意義，以及對於維護與穩定全球貿易、產業供應鏈的現實影響。習近平在北京釣魚臺國賓館會見 Scholz 時，高度評價中德合作的戰略意義，重申堅持中德關係的合作主基調和發展大方向，強調世界越是動蕩，雙方越要提升兩國關係的韌性和活力，指出中德互利合作不是「風險」，而是雙方關係穩定的保障、開創未來的機遇（伍慧萍，2024）。中國對此份報告沒有高調的反應，但以習近平會晤的規格與談話來看，顯然還在觀察德國如何將此份戰略報告轉化為政策與行動。

從歐盟的角度來看，在2023年6月30日歐盟理事會公布對中戰略報告，就率先提出去風險的概念。德國在中國總理李強訪問德國之後，也於7月13日公布德國的《中國戰略報告》，顯示出德國的中國政策鑲嵌在歐盟對中國的框架中。在這份戰略報告多次提到，德國不會在歐盟中單獨突出對中國關係的差異性，必須維持歐盟的一致，以及在歐盟對中的框架下來建立德中雙邊關係。因此，選擇在歐盟理事會公布的「去風險」概念下，即使李強訪問德國，德國也在同年7月13日一樣的把「去風險」放進《中國戰略報告》，而且成為未來對中政策的基調。

四、與臺灣的關係

最後，分析德國的《中國戰略報告》中，對於臺灣的定位以及未來德國對臺政策的趨勢。「臺灣」在德國公布的《中國戰略報告》中，一共出現 13 次，這已經是過往罕見的現象，顯見德國當前制訂對中國政策時，也關注到臺灣問題是無可迴避的部分。在《中國戰略報告》公布以前，臺德關係就已經不斷升溫。駐點期間與我國駐德國代表處謝志偉大使訪談時，謝大使提到，德國國會針對支持臺灣重回世衛組織，過往此案大約僅有 30 位議員願意連署與發言，去年在此案提出時，高達超過 130 位國會議員表達同意與支持，堪稱史上之最。另外，德國史無前例的派出六個政黨的跨黨派友臺小組到臺灣訪問，並與蔡英文總統見面。跨六黨派訪臺，規模之大，也是史無前例。不僅如此，德國也派出教育研究部長訪問臺灣，在駐點期間我國法務部長也到訪柏林，與德國聯邦政府司法部長正式、公開會晤，這些都是過去不曾見到的雙邊關係。從國會跨黨派的態度、雙邊部長級官員互訪，都可以看出臺德雙邊關係現在正處在高峰。

回到《中國戰略報告》中，13 次提及臺灣的部分，可以概括分為地理名詞以及政治實體。就地理名詞而言，「臺灣海峽」出現 3 次，皆指出德國已經關注到臺灣海峽的和平與穩定，是德國國家利益之所在，而中國對於臺灣海峽的穩定與和平而言，是一項風險來源。其他 10 次提及臺灣，就是把臺灣視為政治實體的概念下進行討論。包括德國闡述一個中國政策（提及 4 次）、中國對臺灣的假訊息威脅（提及 1 次）、將臺灣視為德國密切的合作伙伴，包括半導體、經濟、支持臺灣加入國際組織等議題（5 次）。以下分別分析其意涵。

首先，德國在「一中政策」中提及臺灣，指出德國並不尋求改變與北京外交關係，不會與臺灣建立官方的外交關係。但臺灣現況的改變，必須基於和平方式，以及雙邊共識這兩項條件。透過軍事升高對立，將傷及德國與歐盟的利益。這個部分的陳述，雖未提及德國所奉行的一中政策的具體內容，但對於現況改變提出兩項德國的主張：和平方式、兩岸共識。具體而言，德國對於一中政策以及臺海現狀的立場，相當符合臺灣對於兩岸關係的主張。

其次，在《中國戰略報告》中，提到德國雖然不會與臺灣建立官方的外交關

係，但不損及臺灣與德國在其他領域的合作與伙伴關係。例如半導體、經濟、科技以及市民社會的交流。值得一提的是，德國使用伙伴一詞形容與臺灣的關係，呼應了整份中國戰略提出的五項目的中，強調德國與中國雙邊的交往，不能危及德國的價值，以及與其他伙伴的交往。兩相對照之下，可以看出德國重視與臺灣的合作，並且認為應該從德中關係獨立出來，不能因為與中國的交往而損及臺德在經貿、科技、文教等方面的往來。作者在與我國駐德國代表處交流時，和謝志偉代表對於文件中細膩的用詞，間接但堅定的提到臺德關係的趨勢，可以視為一個重要的訊號。

第三，德國重視並支持臺灣在歐盟與德國的一個中國政策下加入國際組織。並呼籲聯合國以及附屬組織，重視臺灣社會的存在，並正視臺灣社會帶來的積極貢獻。這個主張放進《中國戰略報告》，凸顯德國支持臺灣加入國際組織的立場，這也是臺德關係、臺歐關係在過去迅速升溫所帶來的正面影響。整體而言，德國在《中國戰略報告》中多次提及臺灣，凸顯對臺海和平與穩定的重視，也凸顯德國目前主張，不會也不應該因為與中國的交往而傷害臺灣與德國在各項議題上的合作。

第四，基於前述德國在中國戰略中提到的對臺政策，也在德國對中「去風險」的概念下，臺灣非常值得提供德國與歐盟觀察中國、認識中國的觀點。德國在《中國戰略報告》的結論中提到，德國主張應該更加全面去認識中國，深化認識中國的專業知識。關於這點，過去中國在德國大量設立「孔子學院」，作為德國認識中國的媒介。然而，當孔子學院成為中國在德國的情報中心、進行認知作戰、宣傳中國立場而危及德國對民主、人權、法治的價值觀時，德國開始呼籲各大學重新檢視設立孔子學院的必要性，並大量關閉孔子學院。如今《中國戰略報告》在結論處提到，德國重視深化中國的專業知識，臺灣在孔子學院關閉的當下，可以適時成為德國認識中國的媒介，提供華語教學的人才、中國研究的相關合作、認識中國的視窗等。關於此項建議，不僅獲得我國駐德國代表處的認同，在與幾個智庫、部會辦公室主任、媒體、學者訪談中，多次建議讓臺灣成為德國研究中國的平臺和媒介，由臺灣補充在德國政府以及大企業、智庫中的華語教學，深化臺德雙方對中國研究的合作，都獲得非常正面的回應。

就民間的觀點來看，德國學界對於支持臺灣的民主韌性、維持臺海的穩定與和平也有一些具體的建議。例如：降低德國與歐盟對於中國的經濟依賴，但深化與臺

灣的經貿合作，尤其是關鍵技術、稀土進口、高科技產品、醫療等領域；其次，在基礎關鍵設施上（尤其是通訊），應該降低中國的風險和威脅；第三，在外交和國際空間上，適度的支持臺灣，確保臺灣有足夠的能力維持臺海現狀，也是符合德國與歐盟的利益（Demes & Krumbein, 2024, pp. 172-173）。整體來說，強化對臺關係，降低對中依賴，逐漸成為官方和民間的共識。

伍、黑紅聯盟的中國政策

德國的「紅綠燈聯合內閣」於 2024 年 11 月垮臺，聯邦眾議院於 2025 年 2 月提前進行選舉。最終選舉結果，CDU/CSU 再次成為國會第一大黨，由 F. Merz 出任總理，與 SPD 合組「黑紅聯合內閣」。此外，就政黨政治發展來看，此次改選呈現政黨體系極化且破碎化的趨勢，右翼民粹的「另類選擇黨」（AfD）一口氣成為第二大黨，政治影響力值得觀察。新政府的中國戰略該如何解讀與預判，成為當下重要的議題。作者在選舉前有機會與德國前執政黨（SPD）的國會議員 Michael Müller（德國聯邦眾議院外交委員會資深議員）與 Andreas Larem 訪談，針對德國在 2023 年提出新的「中國戰略」，是否成為下一個階段的對中政策綱領，兩位議員在選前指出，如果 CDU/CSU 重返執政，對中政策很有可能比紅綠燈聯合內閣更加強硬，尤其在經貿議題方面。⁷ 如果新的聯合內閣沒有大幅調整中國戰略，甚至更加轉趨強硬，這份中國戰略將成為歷經兩次的主要政黨執政，也將意味德國這一版本的中國戰略將成為跨黨派的共識，就是德國下一個階段對中政策的綱領並具有定錨效果。

選後，德國多個智庫討論到黑紅聯盟新政府是否會再次調整對中戰略。其中「經濟與政治基金會」（Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP）研究員 Nadine Godehardt 在改選前就德國當前的對中戰略進行較為全面的分析。分析報告中指出幾個重點：首先，德國並未在機構或制度層面出現應對中國政策的調整；其次，德國的對中政策長期以經濟議題主導，且欠缺較完整、長期性的規劃；第三，在對中

⁷ 訪談資料。訪談對象為德國聯邦眾議員 Michael Müller（SPD，德國聯邦眾議院外交委員會資深議員）與聯邦眾議員 Andreas Larem（SPD），訪談時間為 2024 年 9 月 18 日。

的政治議題上，對外被動、對內保守；第四，三重身分的認定（伙伴、競爭與系統性對手）應該調整，說明以何者為主導；第五，建議進行中國政策的辯論，擬定長期規劃與目標（Godehardt, 2024）。這份報告寫在 2024 年選後，也具有對 2023 年《中國戰略報告》的檢討，以及對新政府中國政策建議的味道。

智庫 MERICS 的主任 Mikko Huotari 也提出了新政府對中戰略的分析與預判（Huotari, 2025）。首先，文中提到就兩國經貿關係而言，已經不再是單純的互補性，而是具有多方面的競爭關係，形成「中國衝擊 2.0」（China Shock 2.0）。另外，就安全議題而言，文中也提到中國在俄烏戰爭中加強了對莫斯科的支持，包括利用無人機運送武器。中國針對德國的間諜活動也成為日常生活中被低估的一部分，並且有惡化的趨勢。面對此一結構性的變化，德中關係也出現系統性、集團性的衝突，例如 CRINK（中國、俄羅斯、伊朗、北韓）與威瑪三角（Weimar Triangle, 柏林、巴黎、華沙）。此外，MERICS 也在 2025 年 1 月舉辦了一場名為「未來聯邦政府的中國政策」（MERICS Forum: Die Chinapolitik der künftigen Bundesregierung）的論壇，⁸ 與會學者包括 Benner 認為，新政府應該更為強硬與明確的執行對中政策，尤其是降低依賴，並且在與中國對峙的情況下領導歐洲的團結。Gottwald 則是指出，新政府需要立刻展現出必要的安全政策能力，以應對中國對德國在政治、商業和社會等不同方面的影響，尤其要應對中國支持俄羅斯侵略烏克蘭的議題。Jungblath 認為，德國應該在歐盟的平臺來實行對中政策，在歐盟層級達成共識，才能對中國釋放出清晰且一致的訊號。Matthes 從產業面指出，來自中國的不公平競爭，是對德國工業陷入困境的嚴重威脅。新一屆德國政府必須與歐盟合作，確保在中國對其產業非法補貼的情況下，為受到威脅的德國和歐洲提供公平的競爭環境。Mauß 認為，新政府必須制定長期目標，在聯邦政府的範圍內，運用一切適當和必要的手段、工具，以貫徹實現這些目標。「去風險化」的概念過於籠統，也過於薄弱，無法充分體現

⁸ 這場論壇由 MERICS 主辦，出席的學者包括 Thorsten Benner（Direktor des Global Public Policy Institute）、Jörn-Carsten Gottwald（Professor für Politik Ostasiens an der Ruhr-Universität Bochum）、Cora Francisca Jungblath（Senior Expert China and Asia-Pacific, Bertelsmann Stiftung）、Jürgen Matthes（Leiter des Clusters Internationale Wirtschaftspolitik）、Hanns W. Mauß（MERICS）、Wolfgang Niedermark（Mitglied der Hauptgeschäftsführung, BDI）。座談的主題是「未來聯邦政府的中國政策」“MERICS Forum: Die Chinapolitik der künftigen Bundesregierung”。相關資料可參閱 Mercator Institute for China Studies（2025）。

中國對德國和歐洲構成的安全威脅。Niedermark 建議新政府延續紅綠燈聯合內閣的中國政策，「去風險、不脫鉤」仍是主軸，並且強化歐盟的整合甚至建立跨大西洋的共識。

黑紅聯合內閣的執政協議中，正式承諾實施「去風險化」和加強「經濟安全」的策略，並明確將中國視為「系統性競爭對手」。依據媒體分析，新政府認為德國企業必須減少對中國依賴，並強調未來雙邊的貿易關係應強調更穩定、更安全的市場為基礎。值得注意的是，Merz 總理甚至提出警告，未來聯邦政府不會支持那些因「高風險」的中國投資而面臨損失的德國企業。綜合來看，在 Merz 領導下，德國雖然可能在經濟安全問題上採取更堅定的立場，並減少地緣政治風險帶來的傷害，但也將尋求與中國保持務實的接觸，尤其是在雙邊合作仍能帶來互利的領域。這種雙軌策略也是目前歐盟較廣泛的共識，也就是將中國多方定位，依不同議題視中國為合作夥伴、競爭對手或甚至威脅來源（Interesse, 2025）。

以新古典現實主義的架構來看，決策者的認知也是影響外交政策的重要變數。MERICS 研究員 Claudia Wessling 分析，黑紅聯合內閣的成員中，新任的外交部長 Johann Wadepful 以務實的政治家著稱。在對華政策上，他有望在經濟利益與戰略考量之間取得平衡。這位經驗豐富的議員私下推動了基民盟對華立場的轉變，使其立場更加批判中國。另一方面，他曾與其他基民盟／基社盟議員一起，並與中國全國人大代表和中共官員進行對話。他最近表示，自己的立場是保持與中國的接觸，同時對兩國的差異保持清醒的認知（Wessling, 2025）。長期駐德的資深記者廖林麗玲（2025）觀察 Merz 領導的新政府，也認為對中政策將趨於強硬。在新政府的聯合執政協議中提到「由於中國的作為，日益凸顯了制度性對立的元素。在這樣的背景下，我們將減少單方面依賴，並奉行去風險政策，以強化我們的韌性。面對中國，必要時，我們會展現堅定和實力」。而就人事背景而言，Merz 總理本人以及新任外長 Johann Wadepful，都被德媒歸類為「對中鷹派」，因此預判新政府對中國的態度將趨於強硬。

新任總理 Merz 在 5 月 6 日正式就職，5 月 14 日首次在聯邦眾議院發表了對中戰略的談話，指出對中國應採「戰略去風險」（strategic de-risking）的策略，一方面要求中國在結束俄烏戰爭中做出貢獻，二方面未來也將繼續減少對單方面的依

賴。所謂單方面依賴，一方面指的是經貿降低對中依賴，二方面也暗指安全的對美依賴。換言之，Merz 的對中戰略，將會是（一）維持溝通（要求中國協助終止俄烏戰爭）；（二）領導德國與歐洲強化國防；（三）降低經貿對中依賴等趨勢。

透過新古典現實主義的途徑，進一步對比 2023 年紅綠燈聯合內閣的《中國戰略報告》，以及 2025 年黑紅聯盟可能的中國政策來看，從 2023 年到 2025 年，德中的結構性因素不可能有劇烈變化，而外部因素中的俄烏戰爭、俄國威脅並沒有發生劇烈變化，內部政治結構導致決策者更換，而新的決策者 Merz 總理與外長 Wadepuhl 對此項議題的認知，遂成為解釋德國對中政策調整的關鍵變數。

陸、結論：展望中國戰略——務實、矛盾與定錨？

本文以新古典現實主義的分析途徑，透過對結構性因素、外部環境、內部環境、以及決策者認知的綜合分析，討論了德國對中政策在 2023 年正式官方報告中的戰略性調整，以及 2025 年黑紅聯盟對的對中政策之趨勢。就 2023 年對中戰略報告而言，這份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（孫國祥，2023，頁 94）。德國在 2023 年公布的對中戰略報告，是否意味著德國對中政策出現結構性與延續性的轉向，確實值得更多研究與分析的投入。

本次的研究紀要提出若干發現。首先，就背景來看，德中關係近年來出現轉變，是基於結構性因素加上國內與國際政治環境變化所致。所謂的結構性因素，指的是中國持續性的經濟成長，並未帶來政治體制的開放與民主化，反而是透過經濟力量影響發展中國家，並成為西方民主國家的潛在威脅。而國內的政治環境變化，指的是 2021 年聯邦眾議院選舉出現政黨輪替，由 CDU/CSU 主導的中間偏右，相對保守的梅克爾路線正式結束，取而代之的是 SPD 領導，加上綠黨與 FDP 的中間偏左紅綠燈聯合內閣。國際的政治環境變化，則是指美中全面競爭，以及俄烏戰爭

的爆發。美國長期做為德國的盟友，美中從貿易戰升級為全面競爭，加上俄國入侵烏克蘭，中國不但未加入制裁，也未對和平與停戰做出積極貢獻，甚至與俄羅斯維持緊密的伙伴關係，使德國重新評估中國是否作為一個值得信賴的伙伴，也重新評估經濟上對中國過度依賴的風險。俄烏戰爭是一個重要的催化，也促使德國將「去風險」設定為未來對中交往的原則。

第二、2023年7月13日公布的《中國戰略報告》，是德國聯邦政府未來對中政策的官方文件，代表德國未來各項對中政策的基礎。該文件將德中關係重新定位為「伙伴、競爭、系統性對手」的多重關係，並以「去風險」作為德國對中政策的基調。其中，伙伴關係是延續過去德國與中國密切的經貿往來，並延伸至再生能源與科技領域的合作。但也調整為競爭和對手的關係，一方面在於降低對中國的依賴，並強調中國在地緣政治上的擴張，形成對臺灣海峽與印太地區不穩定的風險因子，也成為德國潛在的威脅來源。此外，德國對於中國在民主、人權、法治等價值議題，定位為「對手」，而與經貿、氣候、科技議題上定位為「伙伴」的矛盾。突顯出德國與中國關係正在重新調整，無法單一面向的定位雙邊關係，而是依據不同議題有不同的定位。在2024年，德國派遣兩艘軍艦穿越臺海，引起中國不滿的同時，德國對外的說法是將臺灣海峽定位為正常通道並且無害航行，並不挑戰中國對該水域的主張。這一例子也看到德國對中政策轉趨強硬的同時，卻也保留迴旋餘地，也凸顯了這份戰略報告略帶矛盾，卻又務實的作法。⁹

第三、德國的中國戰略，強調未來對中政策的制訂，需要多個行為者的共識，包括國會內的各政黨、聯邦政府與邦政府、德國與歐盟和其他伙伴。意味著德國的中國政策將是尋求共識，鑲嵌在歐盟以及與德國利益一致的國際社會中。德國不會單邊制訂單一的對中政策，也不會建立特殊而異於歐盟與國際社會下的對中關係。意味著德國對中政策將符合歐盟對中政策的一致性，並且不會出現特殊的德中關係。

第四、就德國與臺關係來說，既是德國對中政策的一環，也是臺德雙邊關係獨立開展的契機。德國罕見的將臺灣放入《中國戰略報告》，並多次提及，凸顯三個

⁹ 德國2023年《中國戰略報告》，象徵德國印太戰略的轉變。這種轉趨強硬又不失迴旋空間的論述，可參見Lai (2024)。

對臺政策的意涵：維持在臺海的和平與穩定、深化與臺灣非官方的實質合作、支持臺灣加入有意義的國際組織。此外，德國對中國展開重新的認識，是基於專業知識和民間交流，而臺灣可以提供德國重新認識中國的媒介與合作。例如深化雙邊共同合作展開中國研究、提供華語師資、強化雙邊高等教育與科技交流等。

中國戰略報告公布後一年，紅綠燈聯合內閣解散，國會提前改選，黑紅聯盟在 2025 年 5 月正式執政。從新古典現實主義的角度來看，改變的只有國內的政治環境以及決策者。新的決策者以更加務實的認知，加上對中鷹派的立場，在對中政策上採取了以競爭對手為主軸的立場，但也保持對話和合作的空間。整體而言，本研究紀要推估，在國際上的外部環境（俄烏戰爭、中國威脅）不變的情況下，德國對中政策只會在決策者因選舉替換而產生微調，短期內恐怕不會再出現本質上的變化。

值此國際秩序重組的關鍵時刻，全球民主國家面對中國擴張式崛起的壓力，紛紛調整對中戰略。在歐洲的地緣政治方面，基於德國在歐盟扮演重要角色，德國的對中戰略調整具有象徵與實質意義，值得後續深入研究。本文分析了德國紅綠燈聯合內閣在 2023 年制訂的對中戰略報告，從國際重大環境變化、國內政黨政治的變遷為背景，探究德國對中戰略轉趨強硬的意涵。德國新政府已於 2025 年上臺執政，短期來看，對中政策或許會調整細部的作法，但預判就結構面而言，仍將維持對中強硬的態度。

參考文獻

- 伍慧萍（2024）。中德關係正步入「新常態」。紫荊，5月4日。https://bau.com.hk/article/2024-05/04/content_1235906890021543936.html [Wu, H. P. (2024). *China-Germany relations are entering a "new normal"*. Bauhinia Magazine, May 4.]
- 沈有忠（2018）。德國再起：透視德國百年憲政發展。新學林。[Shen, Y. C. (2018). *Germany's revival: A perspective on a century of constitutional development*. New Sharing Culture Enterprise.]
- 沈有忠（2022）。德國安全與能源政策在俄烏戰爭中之轉向。歐亞研究，（19），71-76。[Shen, Y. C. (2022). The major shift of Germany's policy in the Russia-Ukraine war. *Eurasian Studies Quarterly*, (19), 71-76.]
- 夏瀾（2022）。從「戰略夥伴關係」到多面向的歐洲策略途徑：德國對中政策的轉型。歐亞研究，（20），13-17。[Sadeler, C. (2022). From "strategic partnership" to a multifaceted European

- approach: Germany's China policy in transition. *Eurasian Studies Quarterly*, (20), 13-17.]
- 孫國祥 (2023)。德國之中國戰略文件解析。新世紀智庫論壇，(103-104)，94-102。[Sun, G. X. (2023). An analysis of Germany's China strategy document. *Xin Shiji Zhiku Luntan*, (103-104), 94-102.]
- 彭濤 (2021)。新政府聯合協議出籠 德國對中更具對抗性。獨家報導，12月2日。https://www.scooptw.com/thinktank/world_affairs/65516/ 新政府聯合協議出籠 - 德國對中更具對抗性 / [Peng, T. (2021). *New coalition agreement unveiled: Germany adopts a more confrontational stance toward China*. Scoop Weekly Taiwan, December 2.]
- 廖林麗玲 (2025)。德新總理上台 對中強硬。自由時報，5月20日。https://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/5044487 [Liao Lin, L. L. (2025). Germany's new chancellor takes office, adopting a tough stance toward China. *The Liberty Times*, May 20.]
- 廖舜右、蔡松伯 (2013)。新古典現實主義與外交政策分析的再連結。問題與研究，52(3)，43-61。https://doi.org/10.30390/ISC.201309_52(3).0002 [Liao, S. Y., & Tsai, S. P. (2013). The re-linkage between neoclassical realism and foreign policy analysis. *Wenti Yu Yanjiu*, 52(3), 43-61.]
- 德國之聲 (2022)。機密文件曝光：揭示德國未來對華戰略，11月17日。https://www.dw.com/zh/ 机密文件曝光揭示德国未来对华战略 /a-63784934# [Deutsche Welle. (2022). *Confidential documents exposed: Revealing Germany's future strategy toward China*, November 17.]
- 鄭端耀 (2005)。國際關係新古典現實主義理論。問題與研究，44(1)，115-140。https://doi.org/10.30390/ISC.200502_44(1).0005 [Cheng, T. Y. (2005). Analytical appraisal of neoclassical realism. *Wenti Yu Yanjiu*, 44(1), 115-140.]
- 薛健吾 (2023)。2022年俄烏戰爭對歐中關係之影響。歐亞研究，(23)，23-34。[Hsueh, C. W. A. (2023). The influence of the 2022 Russo-Ukrainian war on EU-China relations. *Eurasian Studies Quarterly*, (23), 23-34.]
- Bunde, T., Eisentraut, S., Knapp, N., Schütte, L., Hammelehle, J., Kump, I., Mudie-Mantz, A., & Pauly, J. (2023). *Re:vision: Munich security report 2023*. Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz. https://doi.org/10.47342/ZBJA9198
- Carrel, P. (2023, January 11). *Germany's ties with China could change fundamentally - SPD leader*. Reuters. https://www.reuters.com/world/europe/germanys-ties-with-china-could-change-fundamentally-spd-leader-2023-01-11/
- Ciesielska-Klikowska, J. (2023). Interest groups in shaping Germany's foreign policy towards China. *Przegląd Zachodni*, 2023(3), 35-69. https://doi.org/10.60972/PZ.2023.3.35
- Demes, D., & Krumbein, F. (2024). *Taiwan: Asiens erstaunliche Demokratie*. Bundeszentrale für politische Bildung.
- Gardels, N. (2023, January 6). *Germany's Chinapolitik*. Noema. https://www.noemamag.com/germanys-chinapolitik/
- Godehardt, N. (2024). *Die Logik deutscher Chinapolitik in der Zeitenwende*. Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://doi.org/10.18449/2024S20
- Huotari, M. (2025, March 3). *A new German strategy toward China*. International Political Quarterly. https://ip-quarterly.com/en/new-german-strategy-toward-china
- Interesse, G. (2025, May 26). *China-Germany economic relations 2025: What Merz's leadership means for trade*

- and investment*. China Briefing. <https://www.china-briefing.com/news/china-germany-relations-2025-merz-leadership-trade-investment/>
- Kefferpütz, R. (2022, April 7). *Shifting politics: The future of Germany's China policy*. Institut Montaigne. <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/shifting-politics-future-germanys-china-policy>
- Kratz, A., Zenglein, M. J., Brown, A., Sebastian, G., & Meyer, A. (2024, June 6). *Dwindling investments become more concentrated - Chinese FDI in Europe: 2023 update*. Mercator Institute for China Studies. <https://merics.org/en/report/dwindling-investments-become-more-concentrated-chinese-fdi-europe-2023-update>
- Kundnani, H., & Parello-Plesner, J. (2012). *China and Germany: Why the emerging special relationship matters for Europe*. European Council on Foreign Relations.
- Lai, Y. C. (2024). Germany's shifting Indo-Pacific strategy: From Indo-Pacific guidelines to the strategy on China. *Prospects & Perspectives*, (48). <https://www.pf.org.tw/en/pfen/33-10892.html>
- Mercator Institute for China Studies. (2025, January 21). *MERICS Forum: Die Chinapolitik der künftigen Bundesregierung*. <https://merics.org/de/kommentar/merics-forum-die-chinapolitik-der-kuenftigen-bundesregierung>
- Müller, W. (2022, October 31). *Deutschlands und Europas China-Politik: US-Bettvorleger oder Strategische Autonomie?* ISW. <https://www.isw-muenchen.de/online-publikationen/texte-artikel/4881-80deutschlands-und-europas-china-politik-us-bettvorleger-oder-strategische-autonomie>
- Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W., & Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical realist theory of international politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899234.001.0001>
- Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, 51(1), 144-172.
- Smith, N. R. (2018). Can neoclassical realism become a genuine theory of international relations? *The Journal of Politics*, 80(2), 742-749. <https://doi.org/10.1086/696882>
- Ulatowski, R. (2022). Germany in the Indo-Pacific region: Strengthening the liberal order and regional security. *International Affairs*, 98(2), 383-402. <https://doi.org/10.1093/ia/iia008>
- Wessling, C. (2025, May 16). *Germany's China policy under Merz: A rocky road towards risk-aware pragmatism*. Mercator Institute for China Studies. <https://merics.org/en/merics-briefs/chinas-overcapacity-and-eu-german-china-policy-under-merz-eu-china-trade>