

探討德國對中利益與人權問題之抉擇

柯鈞為 謝秉儒 王志凱

一、前言

我們在研究德國的外交問題時，發現德國對中國的態度在近年來有些轉變。而我們認為德國做出這些轉變的背後原因，可能與中國近年作為一龐大經濟體的影響力或有關聯。

這樣的現象使我們不禁好奇，德國這樣一個以高度重視人權自詡的國家，如何面對中國日漸龐大的市場與許多的人權議題？面對中方德國又能如何應變？

二、研究問題

德國與中國在近代的經濟合作關係匪淺，但是兩國在對於人權的議題上有著兩極的態度。因此德國對中國的所作所為，一直都是國際間和德國國內重要的政治議題。

梅克爾於 2007 年曾接見達賴喇嘛，但在近年的香港反送中運動卻鮮有表態。這樣是否意味著德國為了中國的經濟利益在人權議題中作出了犧牲？德國針對新疆棉推行的新法是否會對中方造成影響？德國近年的大選，對中態度是否也會成為選民支持的因素？

三、資料分析

(一) 近代德國對中國之態度轉變

此章節主要為討論近代德國對於中國在政治方面之沿革。由於近代德國政治與方才卸任的前總理梅克爾息息相關，因此德國整體對中政策也多半取決於梅克爾的決策；並且我們認為，儘管輿論或在野黨可能持有不同意見，梅克爾的行為仍有很大部分代表整體德國的外交決策。

另外，由於此章主要探討的問題主因於梅克爾在就任德國總理後期之對中人權問題有所妥協，與就任前和剛就任時之態度大相徑庭，此章所定義之「近代」限於梅克爾就任至現今之時間段。據此，本章節主要會探討梅克爾採取之行動以及可能的考量，作為對中政策之參考。

梅克爾於上任前期（2006年）便曾造訪北京，更曾表示會以多方的對話嘗試將中國社會導向更多的自由與開放，加上對比於前任總理，敢於在公開場合發表人權談話的行為，都讓梅克爾被外界廣泛認為對於人權十分擁護。在首次造訪中國以及發表該次談話之後，梅克爾在隔年便採取了極為大膽的行動，即邀請達賴喇嘛——普遍被認為與中國當局政治立場相左的西藏僧侶——前往其德國的官邸。

此行為直接導致德國與中國的政治關係惡化，並且使關係凍結了長達半年的時間。梅克爾後對此評論，便聲稱能夠在自由開放的社會與經濟中取得平衡。於此時點仍可看出，梅克爾對於中國的態度仍然是十分堅守自身立場的。

但在2011年，梅克爾對中態度似乎開始有所轉變。在與前任中華人民共和國國務院總理溫家寶的對談中提到，德國為解決歐債危機帶來的經濟問題與中國達成協議，中國更聲稱兩方「在兩方互相尊重的情況下製造雙贏的局面。」此對談透露出中國當局希望德國以「不干擾國家內政的前提」進行合作。

在2012年，中國共產黨中央總書記由習近平接任之後，便以國家領導人的地位，處理包括新疆、西藏，甚至是近年來的香港議題，都讓中國更加偏離了原本可能實現的開放社會與人權目標。而儘管面對此人權疑慮，梅克爾仍然選擇加強兩國之間的經濟關係，用以確保德國，甚至是歐洲企業在中國的發展。此舉也被外界大力抨擊，被認為與新上任時的理念背道而馳，並且對於人權做出了犧牲。

隨著美中兩國的政治對立不斷擴張，像德國這樣的國家可能處於十分艱難的立場——依賴美方的軍事合作，同時又依賴中方的經濟實力——未來勢必變林困難的抉擇。對此，梅克爾表示比較15年前（2006）與現今的態度差異並不明智，他認為在政治上態度的轉換，能夠正確地維持對中國的策略關係。對此我們認為，梅克爾的確有在政治上，尤其是人權議題上讓步的事實，而與之相對的經濟關係，也反映在近年德國與中國的貿易關係上，我們在下一個章節便會提到。

(二) 近代德國與中國的貿易關係

在接下來的討論中，我們將會提出德國對中貿易以 2019 年為轉捩點前後產生的影響。我們將會透過 Carnegie Endowment For International Peace 這個外交政策智庫中 Germany's Strategic Grey Zone With China (Noah Barkin, 2020) 這篇文獻來探討德國在 2019 年以前對中國的政策；並以德國聯邦工業聯合會(BDI)的 BDI Policy Paper China (2019)作為德國政府在 2019 年後對中國政策轉變的探討文獻。

德國一直以來對中國的貿易立場一直是相對寬鬆的。中國作為德國的最大貿易夥伴，其舉手投足對德國的經濟都會造成十分嚴重的影響。尤其德國許多產業龍頭，其產值嚴重依賴中國。以 BMW、Volkswagen 為例，其汽車產業的銷售利潤有近三分之一皆是來自於中國這一個單一市場。因此，德國在貿易政策上，一直是歐盟中對中國較友善的一方。

在 2001 年，中國甫加入世界貿易組織(WTO)之時，時任德國總理 Gerhard Schröder 便是中國最忠實的支持者之一(Barkin, 2020)，因為德國於中國龐大的市場中發現了無可估量的經濟利益。於是德國的政治家們便忽視了與中國密切貿易的各種問題，諸如強制性技術轉移、智慧財產權的剽竊、以及中國對國內企業的保護政策(Barkin, 2020)。在全球經濟危機之中，德國也因為與中國之間密切且良好的合作關係，使得德國在整個歐元區之中所受到的傷害相對較輕微，而這點使德國在對中貿易之中嘗到了甜頭。2012 年習近平總書記上位後，即便中國展現出了在經濟版圖上向外擴張的野心，如中國 - 中東歐國家合作 16+1 論壇、一帶一路、及中國製造 2025 (提出於 2015 年)等經濟擴張政策，也產生了足以與其野心匹敵的經濟實力，西歐各國卻都不把它視為一個嚴重的威脅。

2016 年之後，德國對於中國的態度開始有些轉變，也就是經歷了 Noah Barkin 所說的“Wake-up moment”。該年，中國美的集團突然宣布對德國機械工業領頭羊之一的 Kuka 提出價值高達 5 億美元的併購案，由於這突如其來的宣布，德國當時沒有任何一家企業足以阻止這項併購案，使許多技術外流至國市場。而在 Kuka 併購案的數個月之後，中國又發起了另一項併購計畫。這次，中國的目標是 Aixtron，德國的晶片產業公司。這次，美國歐巴馬政府要求德國禁止這項併購，然而德國為了保有其與中國的友善貿易關係，並未對其進行阻止。然而，由於德國政府的決定，使中國獲得了 Aixtron 為 NATO 所擁有的愛國者飛彈防衛系統設計的相關晶片技術。正如 Noah Barkin 所說 "As the Kuka and Aixtron cases suggest, Germany's concerns about China were driven by economic, rather than political, considerations."

德國真正開始將中國視為競爭對手，則是在 2019 年，德國聯邦工會聯合會所提出的 BDI Policy Paper China (2019) 。其在文章中的 1.1 首度稱呼中國為系統性競爭者(systemic competitors) 他們也提到，德國一直以來都認為中國將會隨著時間逐步走向更加自由、開放的市場，且會漸漸被納入世界經濟體系。然而，BDI 認為這項預期已然成為空談。中國的經濟體系已經不再向自由開放的經濟體靠攏，相反地，中國殷形塑一種屬於他們自己的政

治、經濟、社會體系。同時中國也試圖作為一個冉冉而起的經濟強權去形塑其他國家的經濟體系。

BDI 認為，為了與中國競爭，提升德國與歐盟整體的競爭力是不可避免且絕對必要的。只有提升歐盟整體的競爭實力，歐盟自由市場才有能力與中國的政府主導型市場經濟相抗衡。而 BDI 也對歐盟提出了許多規劃意見，以下列出幾項重點：

- 歐盟不應對市場做出直接干預

歐洲現今的自由市場將是驅使歐洲競爭力向前邁進的一大推手，歐盟各國不應為了與中國針鋒相對而對於市場下太多的限制。

- 修正購併相關法案

中國的大型企業多由政府出資贊助，歐盟作為其競爭者應該放寬歐盟區域內對併購的限制，使歐洲企業有更加厚實的競爭力。同時，有鑑於 Aixtron 與 Kuka 的慘痛經驗，歐盟也應有限度地限制他國對歐盟內部重點企業的併購。

- 歐盟應正視中國威脅並對其編列更多預算

中國對歐盟而言已然不是往昔全然的合作夥伴關係。為了與之競爭，也為了提升歐盟整體的競爭實力，歐盟針對研發、泛歐洲地區的能源、數據網路等多項計畫的預算都需要顯著地提高。BDI 建議，對各項研發所編列的預算更需特別重視，應在未來 7 年中逐步提升至 160 億歐元，意即現今稅準的兩倍。

BDI 也認為為了與中國這個強大的經濟體競爭，歐盟也須在貿易上應對中國所帶來的龐大威脅，並也對此向歐盟各國提出了許多建議，以下列出幾項重點：

- 歐盟各國在對中國的政治、貿易立場應維持統一

歐盟各國在對中國的政治與貿易態度上一直都不甚相同，因此一個統一的政策立場有助於日後對中國的各项貿易與政治策略規劃。

- 增強反傾銷法案

中國某些產業有著十分豐富的天然資源，尤其在鐵、水泥、瓷器、鋁、非鐵金屬上有著非常驚人的存量。因此，中國在這方面常常透過削價競爭來在全球市場中取得經濟利益。德國與歐盟企業急需有效的貿易防禦工具 (TDIs)，故極力要求歐盟加強對傾銷的控制。

- 補強反補貼法案

歐盟所面對的另一個大問題便是歐洲企業在市場上面臨的對手多為中國的眾多政府補助企業，甚至是國營企業。但現行法案對於他國國營企業在市場上的限制過於寬鬆。因此 BDI 認為應更嚴格地定義國營企業並對其做出更多限制。使歐洲企業獲得更多生存空間。

（三）德國政黨對華關係

在接下來的討論當中，我們會著重於這次大選以來的變化。由於近期還尚未有比較完整的學術論文討論新聯合政府的政策，我們將主要從選舉的一些文件與最重要的政策白皮書來整理與討論。政策白皮書是今年 11 月確定由三個政黨聯合組閣後，他們經過數次的協商制訂出未來四年聯合政府在每個領域的諾言與政策，我們認為是非常有價值的文獻資料。

在結束九月底的全國大選後，由席次最多的社民黨（Social Democratic Party, SPD, 得票率 28%）積極開始組建聯合內閣，並希望在非常動盪、疫情的混亂中，可以順利組閣成功。而最終，SPD 成功與綠黨（GRÜNE, 得票率 16%）和自民黨（Freie Demokratische Partei, FDP, 得票率 12.5%）組成聯合內閣，並發布了政策白皮書（"Dare More Progress" - Germany's next Coalition Agreement）。

選舉期間，我們關注到綠黨的主席貝爾伯克對中的態度非常強硬，他們高度關注中國的人權問題，並主張研擬新的台灣政策（歐盟與台灣的雙邊投資協定），以反制北京威脅並表達對台灣的支持。

另外，FDP 這個偏右派的支持自由市場的政黨也在大選前夕從競選綱領中刪除了「一個中國」政策，並宣佈支持臺灣人決定自己未來的權利。即便我們懷疑這與數個民調呈現出德國選民反中的聲浪有關，但此決定也已是歐美政壇非常罕見的強硬聲明。

而席次最多的 SPD 則是與梅克爾對中關係比較一致，屬於穩定務實的策略，而在前幾週組閣的過程中，綠黨主席順利出任外交部長，FDP 主席出任財務部長，如此兩大要職都與對華關係非常緊密連結，我們預期這兩位部長也會給予總理蕭茲更沈重謹慎的對華政策。

在政策白皮書中，儘管大部分內容都是在提出內政的許多教育、勞工等承諾。我們在最後一章《德國對國際之責任》中的人權部分找到對華關係的宣示。在商業方面，聯合政府強調德國希望在中國可以「公平地」競爭。指的是近期中共當局對外商、本土企業的打擊。也持續提出希望讓中國企業更加歐洲化，意指期望中國企業對環保、資料保護等社會責任須盡快達到歐盟的標準。隨後提出軍事關係，由社民黨領導的政府也維持一慣的務實對華的政策，期待看到和平的南海、東海、台海的區域穩定，並正積極尋找跨大西洋的合作夥伴。在人權方面，明確指出了新疆與香港的人權問題並支持民主台灣在一中政策下參與國際事務。

台灣駐德代表謝志偉認為這是首次提到德國政府支持台灣參與國際事務、德中關係開始發生輕微轉變的重要時刻。然我們認為在政策白皮書中無法很清晰地看到德國對中將採取行動，但德國的確會在綠能與人權、隱私保護上對中企業提出更多談判的條件。具體的行動還尚未清晰，我們認為聯合政府在白皮書中提及跨大西洋的合作夥伴，即回應美國拜登政府日漸要求德國加入的抗中政策有關。

經過上述討論，我們認為可以總結出德國對中政策的確發生較明顯的強硬態度，並極力希望中國至少在貿易上可以讓德國企業公平競爭、加速中國企業對「歐洲式的社會價值」進行改革，並肯定台灣的民主開放價值。而影響未來德國對華政策的最大變數是美國拜登政府抗中的決心。德國新政府也將可能利用氣候和人權向中國施壓，以配合美國的策略。

四、結語

我們在經過上述研究之後，我們發現德國對中國的態度已然不再像達賴喇嘛會面事件後如此保守，在經濟上，也不如之前那般予取予求。在政治面與經濟面的轉變都有著同樣的關鍵因素：對中國民主化、自由化無果的失望感。也正因如此，德國在政治上與經濟上先後對中國逐漸採取了更不友善的立場，使德國不管在政治上或是經濟上有能與中國相競爭的實力。在德國國內，近期 FDP 對選綱做出的更動、與在德國政策白皮書最後一章明確指出新疆人權問題與台海安危也顯示了德國對於中國在政治面上不再屈服於中國之下的決心。其不論在白皮書所述的「與中國公平競爭」或在 BDI 對中政策報告書所述的「視中國為系統性競爭者」都顯示了德國為了在國際上保有對中國的話語權，在經濟層面下與中國相互競爭的決心。

五、資料來源

Allemagne: des entreprises accusées de « profiter » du travail forcé de Ouïghours en Chine, septembre 6, 2021 le Soleil

China Looks for Answers Within Heart of Europe's Common Power, May 26, 2013 Carnegie Europe

“Has Angela Merkel's Germany given China too much leeway?”, February 18, 2021 Deutsche Welle (DW)

Merkel poised for high-level trade talks with China, June 28, 2011 Deutsche Welle (DW)

Readout of President Joe Biden's Call with European Allies, December 6, 2021 The White House Statement and Releases

Mehr Fortschritt wagen Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)

Chinese Companies Must Europeanize For Europe, Philippe Le Corre, March 11, 2019, Nikkei Asian Review

China berates German lawmakers for Taiwan talks, October 21, 2020 Deutsche Welle (DW)

BDI Policy Paper China Partner and Systemic Competitor – How Do We Deal With China's State-Controlled Economy (2019)

Germany's Strategic Grey Zone With China (Noah Barkin, 2019)

專訪台灣駐德代表：國際社會應該制裁中國, March 7, 2020, 德國之聲中文網

德國新政府施政方針首提台灣 謝志偉：一大突破, November 25, 2021, 中央通訊社

Germany's three-party admin takes key steps in forming with unclear China policy, Oct 17, 2021, Global Times (環球時報)

German coalition govt may change China policy, but to 'Germany's own jeopardy', November 25, 2021, Global Times (環球時報)

註記：環球時報為中共中央直營事業，但筆者認為此議題討論至中國官方看法，有一定參考價值。