

# 德国与大国博弈的权力逻辑

——基于结构性权力的视角\*

黄颖

**内容提要:**在国际谈判中,国家间权力不对称的情况普遍存在,弱势国家在与强势国家进行谈判时,通常借助结构性权力来实现其利益诉求。结构性权力既表现为行为体通过“结构”对特定行为体施加间接影响,又表现为行为体之间的相互作用。结构性权力的大小由行为体所处的结构位置,及其与其他行为体的互动时机和互动支点所决定。在谈判网络中,行为体间互动产生的影响表现为相互增强、掣肘或制衡。在谈判过程中,认同和利益的改变决定了结构性权力的位移属性,使得中小型国家在与大国进行博弈时拥有了获得收益的可能性。德国的权力地位、历史文化、外交网络和决策机制,决定其在与大国进行谈判和博弈时需要诉诸结构性权力。在德国统一、《中欧全面投资协定》和“北溪-2”项目的谈判过程中,德国政府以博弈各方的内在互动关系为结构杠杆,试图通过优化自身结构位置来影响谈判的过程与结果。谈判情境的变化、行为体结构位置的优劣、软硬权力或权威的增减均会影响结构性权力的效力。德国与大国博弈时所遵循的权力逻辑,为评判复杂谈判中国家的外交行为及其对国际格局的影响提供了借鉴。

**关键词:**结构性权力 博弈情境 谈判网络 结构位置 德国

## 一 引言

一国所拥有的软硬权力资源决定其在国际体系中的相对权力地位,并直接影响其外交行为的能力和方式。纵观国家间关系,中小型国家与大国拥有的权力资源悬殊,

\* 本文为2021年度国家社会科学基金重大项目“欧洲对外战略调整与中美关系研究”(项目批准号:21&ZD171)、中国博士后科学基金第15批特别资助项目(资助编号:2022T150722)、中国博士后科学基金第72批面上资助项目(资助编号:2022M723486)的阶段性成果。感谢德国波恩大学辜学武教授和梅飞虎(Maximilian Mayer)教授、中国社会科学院欧洲研究所赵晨研究员、复旦大学欧洲问题研究中心主任丁纯教授,以及《欧洲研究》匿名评审专家提出的宝贵意见和建议。文责自负。

以至于在与大国进行权力博弈时,往往只能被动地接受大国的决定,沦为大国利益的牺牲品。然而,在国际政治实践中,国家间关系并非一直遵循这一权力逻辑,国家的权力资源占有与行为结果时常出现不相匹配的情况,软硬权力不占优势的国家在与比自己强势的国家进行博弈时,成功实现其诉求的现象也屡见不鲜。<sup>①</sup>在此,一种“看不见、摸不着”的“结构性权力”(Structural Power),为解释弱势国家与强势国家谈判时获得收益提供了合乎逻辑的视角。在地缘政治强势回归与意识形态对抗加剧的国际背景下,尤其是在中美战略博弈呈现长期化的趋势下,中等国家在国际格局中的作用日益凸显,关注中小型国家与大国博弈的权力逻辑,对于有效地与霸权主义和强权政治进行斗争具有重要意义。

对德国这类中等国家而言,<sup>②</sup>结构性权力可为其与大国的外交博弈创造优势条件,并弥补其在领土、地缘人口、自然资源、军事实力方面的欠缺。出于对战争历史的反思,德国自统一以来一直以“文明力量”(Zivilmacht)自居,<sup>③</sup>其外交政策实践主要专注于自身“软权力”的建设。与某些国家通过追求强制性权力和霸权地位实现的崛起不同,德国崛起的方式和路径是追求“塑造性权力”,主要通过说服、协调等政治外交手段,基于文化、意识形态等“软权力”和对规则、规范的确定和引领,从而达到塑造和规制他国行为偏好和政策选项的目的。<sup>④</sup>然而,2022年2月全面爆发的乌克兰危机极大地压缩了“软权力”的效用空间,让德国政府三十年来第一次意识到仅仅增强“软权力”的局限性和提升军事实力的重要性。<sup>⑤</sup>事实上,即便是美国及其主导的北约,也无法通过军事威慑力来终止乌克兰危机,诉诸“硬权力”难以确保德国在与大国博弈时占据优势。2014年乌克兰东部顿巴斯地区爆发冲突时,德国曾尝试借助“诺曼底模式”<sup>⑥</sup>解决危机,在与俄罗斯权力不对称的情况下,这一外交机制使得德国运用结构性

<sup>①</sup> David A. Baldwin, "Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies," *World Politics*, Vol.31, No.2, 1979, pp.161-194; John S. Odell, "Negotiating from Weakness in International Trade Relations," *Journal of World Trade*, Vol.44, Issue 3, 2010, pp.545-566; Xuewu Gu, "Strukturelle Macht: Eine dritte Machtquelle?" *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol.41, No.3, 2012, pp.259-275; 辜学武:《结构实力猜想:逻辑与命题》,载《同济大学学报(社会科学版)》,2013年第2期,第28-36页。

<sup>②</sup> 尽管德国作为中等国家在综合实力方面同美国、中国与俄罗斯存在显著差距,但在特定情况下仍能够影响国际事务,在重大方面塑造地区秩序并抵制大国的要求。参见 Erik Brattberg, "Middle Power Diplomacy in an Age of US-China Tensions," *The Washington Quarterly*, Vol.44, Issue 1, 2021, pp.219-238。

<sup>③</sup> Hanns W. Maull, "Deutschland als Zivilmacht," in Siegmund Schmidt, Gunther Hellmann and Reinhard Wolf, eds., *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, pp.73-84。

<sup>④</sup> 熊炜:《德国“嵌入式崛起”的路径与困境》,载《世界经济与政治》,2021年第1期,第113页。

<sup>⑤</sup> Kai Küster, "Deutschlands Außenpolitik: Strategie für mehr Sicherheit gesucht," *Tagesschau.de*, 25.03.2022, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/nationale-sicherheitsstrategie-101.html>。

<sup>⑥</sup> “诺曼底模式”是由德国、法国、俄罗斯和乌克兰为解决乌克兰东部顿巴斯地区冲突于2014年6月建立的一个谈判模式。

权力,推动冲突各方通过对话、协商解决乌克兰问题成为可能。

在跨国关系中,如在应对全球新冠肺炎疫情、气候变化、难民危机和恐怖袭击等国际问题时,权力博弈的情况更为复杂,软硬权力仅能提供有限的解决方案,结构性权力却能为行为体在博弈中创造优势。与其他权力类型不同,结构性权力通过作用于结构而发挥作用,结构充当权力的重要来源、载体和介质。<sup>①</sup>当前学界对于结构性权力理论的研究与应用,主要集中在国际政治经济学奠基人苏珊·斯特兰奇(Susan Strange)对该权力的阐释,有关该理论不同研究路径之间的逻辑关联尚需厘清,对结构性权力的生成与运作,及其局限性的研究尚不充分。至于本文重点关注的德国外交政策行为,学界不乏对德国与中国、美国、俄罗斯等大国的多边、双边关系的探讨,<sup>②</sup>但对德国与大国互动的普遍性规律尚缺乏深入、具体的分析。

基于此,本文将理论与实证相结合,探讨德国与大国博弈时遵循的权力逻辑,梳理结构性权力理论的研究路径与运作机理,反思结构性权力理论研究的盲区。全文分析建立在德国对外政策实证研究的基础上,德国统一、《中欧全面投资协定》(以下简称《协定》)和“北溪-2”(Nord Stream 2)项目谈判三个案例分别涉及联邦德国政府与美苏、中美、俄美等大国的谈判,涵盖了结构性权力的生效、中止和失效三种效力结果,反映出德国政府结构位置由中心到边缘、由边缘到中心的变化与结构性权力效力之间的相关性。这不仅提供了解读和分析德国外交的新视角,同时重新审视了结构性权力的运作机理与实践挑战,对追踪德国在“时代转折”(Zeitenwende)中的外交政策的特征和走向,理解当今复杂多变的国际关系具有借鉴和启发意义。

## 二 结构性权力理论的研究路径与运作机理

在政治学中,罗伯特·达尔(Robert A. Dahl)把权力界定为“行为体 A 让行为体 B 做原本不会做之事的能力”。<sup>③</sup>该定义把权力理解为国际行为体为改变其他行为体的

<sup>①</sup> 庞珣、何晴倩:《全球价值链中的结构性权力与国际格局演变》,载《中国社会科学》,2021 年第 9 期,第 26-46 页。

<sup>②</sup> 参见郑春荣:《德国在中欧关系中的角色》,载《欧洲研究》,2015 年第 3 期,第 1-14 页;熊炜:《失重的“压舱石”? 经贸合作的“赫希曼效应”分析——以德俄关系与中德关系为比较案例》,载《外交评论》,2019 年第 5 期,第 81-103 页;孙恪勤、侯冠华:《德国对华政策中的美国因素》,载《国际展望》,2020 年第 5 期,第 23-45 页;熊炜:《从“超脱”到“碰撞”:德国对华政策 50 年》,载《欧洲研究》,2022 年第 6 期,第 1-22 页;Sebastian Biba, “Germany’s Relations with the United States and China from a Strategic Triangle Perspective,” *International Affairs*, Vol.97, Issue 6, 2021, pp.1905-1924。

<sup>③</sup> Robert A. Dahl, “The Concept of Power,” *Behavioral Science*, Vol.2, Issue 3, 1957, pp.202-203.

行为而施加影响的能力(capacity),<sup>①</sup>主要是从关系视角来阐释权力,斯特兰奇称之为“联系性权力”(Relational Power),强调行为体对过程和结构的控制。她认为,在政治经济中还存在“联系性权力”之外的另一种权力类型——结构性权力,即从结构视角来解析权力,主要表现为行为体决定其行事方法的权力,在强制性力量尚未发挥作用之前,行为体便已做出符合自身能力和利益的选择。<sup>②</sup>

### (一)结构性权力理论的研究路径

结构性权力概念最早可追溯到20世纪70年代末,华盛顿大学国际政治经济学和国际关系理论专家詹姆斯·卡波拉索(James A. Caporaso)把结构性权力视作“涉及操纵行为体可能利用的选择、实力、联盟机会和收益的能力”,<sup>③</sup>它既不同于“决策权”(Decisional Power),<sup>④</sup>也不同于控制特定事件结果的“议价能力”(Bargaining Power),而是一种能够控制议价能力及规则的更高阶的权力形式。<sup>⑤</sup>20世纪80年代,由于传统的对权力概念的分析忽视了战略互动和讨价还价层面的重要权力现象,不少研究者开始批评新现实主义的权力概念,试图扩大权力分析的范畴,其中就包括探索结构性权力。<sup>⑥</sup>最具代表性的研究是斯特兰奇建立的结构性权力理论框架,并以此来系统地分析市场与国家的互动关系。同一时期,史蒂芬·基尔(Stephen Gill)和戴维·劳(David Law)聚焦于全球霸权和资本的结构性权力。<sup>⑦</sup>通过观察这一时期结构性权力的相关研究,斯特凡诺·古奇尼(Stefano Guzzini)归纳了结构性权力概念的三个特征:间接制度性、非故意性和非个人创造性。<sup>⑧</sup>在古奇尼看来,斯特兰奇所阐释的结构性权力具有“间接制度”和“非故意”的属性;卡波拉索、基尔和劳所理解的结构性权力则具有“间接制度”和“非个人创造”的属性。<sup>⑨</sup>至此,结构性权力理论的研究路径初具雏形。

纵观国际政治经济学与国际关系学,结构性权力理论和方法的研究主要包含两条

① 李少军:《国际政治学概论(第五版)》,上海人民出版社2019年版,第129页。

② Susan Strange, *States and Markets* (Second Edition), Continuum, 1994, pp.24-25.

③ James A. Caporaso, "Introduction to the Special Issue of International Organization on Dependence and Dependency in the Global System," *International Organization*, Vol.32, Issue 1, 1978, p.4.

④ James A. Caporaso, "Dependence, Dependency, and Power in the Global System: A Structural and Behavioral Analysis," *International Organization*, Vol.32, Issue 1, 1978, p.29.

⑤ James A. Caporaso, "Introduction to the Special Issue of International Organization on Dependence and Dependency in the Global System," p.4.

⑥ Stefano Guzzini, "Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis," *International Organization*, Vol. 47, Issue 3, 1993, pp.443-478.

⑦ Stephen R. Gill and David Law, "Global Hegemony and the Structural Power of Capital," *International Studies Quarterly*, Vol.33, No.4, 1989, pp.475-499.

⑧ Stefano Guzzini, "Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis".

⑨ Ibid.

路径:一条是宏观的结构主义研究路径;另一条是微观的建构主义研究路径。结构主义研究路径呈现的是以结构为分析单位的“结构视角”(Structural Perspective),其主要代表人物斯特兰奇把结构性权力定义为“一种塑造和决定全球各种政治经济结构的权力,其他国家及其政治机构、经济企业以及(尤其是)科学家和其他专业人员,都不得不在这些结构中活动”,它包括为国际经济关系管理确定议事日程或“设计”“支配国际经济关系的惯例和规则的国际体制”,也涵盖决定行事方法和塑造国家与国家、国家与人民或国家与企业之间关系框架的能力。<sup>①</sup>斯特兰奇的结构性权力理论被广泛应用于国际政治经济学研究,比如庞珣与何晴倩致力于探索全球价值链中的结构性权力分布情况和变化趋势,及其对国际格局的影响;刘斌和刘颖则基于斯特兰奇的理论框架,分析全球结构性权力的演变历程和主导因素。<sup>②</sup>

另一条研究路径是从建构主义视角研究结构性权力,它主要聚焦行为体间的相互作用,立足于以国家间互动为分析单位的“关系视角”(Relational Perspective)。这一研究路径的主要代表人物是美国国际关系学者迈克尔·巴尼特(Michael Barnett)和雷蒙德·杜瓦尔(Raymond Duvall)。他们认为,结构性权力关乎结构性位置的共构和内在关系,决定行为体的社会存在方式。<sup>③</sup>该权力不同于一方对另一方行动与环境直接控制的“强制性权力”(Compulsory Power),也不同于一方对另一方行为间接控制的“制度性权力”(Institutional Power)。结构性权力主要是指结构中行为体的社会能力和利益,其中的结构被视为一种内在的、直接构成的关系,行为体A的结构位置只因行为体B的结构位置而存在。<sup>④</sup>例如,在欧盟制度框架内,《欧洲联盟基础条约》第十六条规定了欧盟理事会轮值主席国的职责和权力,新的权力关系得以建构,当欧盟理事会轮值主席国身份地位被确定时,非轮值主席国的身份地位随即被确定,它们相互决定了彼此的能力和利益认同,欧盟各成员国所处的结构位置决定了彼此的能力、角色认知和利益取向。

德国波恩大学国际关系教授辜学武进一步充实了结构性权力的建构主义研究路径,重点阐释了结构性权力(亦称“结构实力”)的逻辑内涵和运作机理。他认为,结构性权力不同于源自物质资源的硬权力,也不同于源自文化或精神资源的软权力,是一种无形的“杠杆力”(Hebelkraft),是国家间相互作用、相互影响的产物。<sup>⑤</sup>这一思路强

① Susan Strange, *States and Markets*, pp.24-25.

② 刘斌、刘颖:《全球结构性权力变迁与中国的战略选择》,载《外交评论》,2022年第4期,第110-132页。

③ Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in International Politics,” *International Organization*, Vol.59, No.1, 2005, pp.45-57.

④ Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in International Politics,” p.53.

⑤ 辜学武:《结构实力猜想:逻辑与命题》,第30页。

调国家行为体间的相互作用,符合建构主义对行为体与结构之间关系的认知:“行为体建构结构,结构也造就行为体”。<sup>①</sup> 结构性权力理论研究的建构主义路径,不仅强调行为体间的互动对结构的解构和重构,还关注结构对行为体施加的影响,因此,结构性权力的内涵得到进一步延展。

随着学科间的融会贯通,有着深厚理论渊源的“社会网络分析”(Social Network Analysis)研究的发展,极大地丰富了结构性权力的内涵,为理解结构性权力拓展了微观基础。社会网络分析理论方法的实质为“结构分析”(Structural Analysis)方法,<sup>②</sup>综合了结构主义和建构主义两种研究路径,为理解结构性权力提供了新的思路。<sup>③</sup> 它以独特的微观视角来阐释动态且复杂的网络结构对个体行动和社会结构的意义,以及行为体之间、行为体与结构之间的互动。受这一方法的启发,结构性权力除了包括行为体通过“结构”对特定行为体施加的间接影响外,还应包括行为体之间直接的相互影响。

## (二)对结构性权力理论的反思

通过梳理近年来关于结构性权力理论的研究发现,诸多研究聚焦在运用这一理论来阐释国际关系中的普遍现象,罕有学者结合国际政治格局中产生的新现象重新审视这一理论的解释效力,本文认为,现有的结构性权力理论分析仍有待完善。

第一,以往结构性权力理论探讨和实证分析的弱点在于宏观有余、微观不足。当前,多数研究始终未跳出斯特兰奇提出的安全、生产、金融 and 知识四个主导世界经济权力结构的基本框架。实际上,除了这四个主要权力结构,以及运输、贸易、能源和福利这四个次级权力结构之外,还有很多次次级权力结构,它们由诸多复杂的关键性谈判网络组成,网络中的行为体有着相似或相异的认同和利益。在这些谈判网络中,占据中心位置的行为体能够决定其他行为体的政策选择范围、实现自身的认同和利益。这正是结构性权力作用的具体体现,然而在以往的研究中却被忽略了。此外,在国际谈

<sup>①</sup> 李少军:《国际政治学概论(第五版)》,第82页。

<sup>②</sup> Barry Wellman, “Structural Analysis: From Method and Metaphor to Theory and Substance,” in Barry Wellman and Stephen D. Berkowitz, eds., *Social Structures: A Network Approach*, Cambridge University Press, 1988, pp.19-61.

<sup>③</sup> 庞珣、何晴倩:《全球价值链中的结构性权力与国际格局演变》,第29页;李林艳:《社会空间的另一种想象——社会网络分析的结构视野》,载《社会学研究》,2004年第3期,第64-75页;David Singh Grewal, *Network Power: The Social Dynamics of Globalization*, Yale University Press, 2008; Thomas Oatley et al., “The Political Economy of Global Finance: A Network Model,” *Perspectives on Politics*, Vol.11, Issue 1, 2013, pp.133-153; William Kindred Winecoff, “‘The Persistent Myth of Lost Hegemony,’ Revisited: Structural Power as a Complex Network Phenomenon,” *European Journal of International Relations*, Vol.26, Issue 1, 2020, pp.209-252.

判的研究中,谈判各方对称或不对称的权力关系会对谈判结果产生重要影响。<sup>①</sup>通常情况下,大国更容易凭借自身的实力主导谈判的进程和结果,但也不排除一些中小型国家在与大国谈判中拥有较多优势,为了免受大国的摆布,弱势一方会通过“借用权力”来弥补自己的不足,试图与强势一方寻求平等,实现利益最大化。<sup>②</sup>将国际谈判研究中对权力的理论解析融入结构性权力的论述中,有助于细致观察结构性权力的运作机理。

第二,以往结构性权力的理论研究和实证分析,主要关注国家在全球权力结构中的位置取向,对结构性权力的关系取向研究不足。斯特兰奇将结构性权力视为一种不同于联系性权力的权力类型,认为结构只关注单元间在彼此联系中所处的位置,忽略了单元间的互动。<sup>③</sup>的确,行为体在结构中的位置,对判断其在结构中的角色和影响极其重要,处于不同结构位置的行为体,会对结构以及其他行为体产生不同的影响。同时,结构性权力牵涉的复杂谈判关系,对于结构性权力发挥效力至关重要,即关系取向对研究结构性权力同样具有重要意义。关系取向主要关注行为体之间所拥有的直接和间接联系,<sup>④</sup>结构性权力既包含行为体通过结构对特定行为体施加的间接影响,也包括行为体间相互作用对结构的解构和重构。中心和边缘用于描述部分单元在整体结构中的位置,是反映行为体在结构中位置的关系性范畴,如行为体间的关系强度、多元性和方向性等。

第三,以往的结构权力理论只阐述了结构性权力与软硬权力的区别,并未深入探讨它们之间的关联。与软硬权力一样,结构性权力是影响国家间综合实力竞争的重要因素,在实践中,这几种权力类型不是完全独立运作的。基于权力的基础和形态,有学者把“结构性权力”视作“实力即权力”与“关系性权力”之外的第三种类型,<sup>⑤</sup>然而按此方法划分出的几种权力类型的内涵并非完全互斥。尽管结构性权力不同于软硬权力,但它们彼此之间并非毫无关联,不论是“联系性权力”还是“结构性权力”,往往

<sup>①</sup> Frank R. Pfetsch, "Power in International Negotiations: Symmetry and Asymmetry," *Négociations*, Vol.16, Issue 2, 2011, pp.39-56; John S. Odell, "Negotiating from Weakness in International Trade Relations"; John S. Odell and Dustin Tingley, "Negotiating Agreements in International Relations," in Jane Mansbridge and Cathie Jo Martin, eds., *Negotiating Agreements in Politics*, American Political Science Association, December 2013, pp.144-182; William Mark Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations*, Johns Hopkins University Press, 1988.

<sup>②</sup> Frank R. Pfetsch, "Power in International Negotiations: Symmetry and Asymmetry," p.42; John S. Odell, "Negotiating from Weakness in International Trade Relations," p.545.

<sup>③</sup> [美]肯尼思·华尔兹:《国际政治理论》,信强译,上海人民出版社2017年版,第85页。

<sup>④</sup> 李林艳:《社会空间的另一种想象——社会网络分析的结构视野》,第68页。

<sup>⑤</sup> 庞珣、何晴倩:《全球价值链中的结构性权力与国际格局演变》,第28页。

需要与“实力”共同发挥作用。结构性权力的建构主义研究路径表明,在社会建构过程中,行为体观念的变化会导致行为体间相互联系的认同和利益发生变化,进而引起结构的变化,<sup>①</sup>至于软权力的变化如何影响结构性权力的效力需要进一步探究。

第四,现有研究主要关注大国的结构性权力之争,中小型国家、国际机构、企业等在全球权力结构中的作用未受到足够重视。斯特兰奇的结构性权力理论包含了国家、企业、国际组织、公民社会、民间团体等国际政治经济关系中存在的多元主体,<sup>②</sup>但在诸多实证研究中,大国往往成为关注的焦点。庞珣与何晴倩通过探讨全球价值链中结构性权力分布情况发现,结构性权力在主要大国之间较为分散;刘斌和刘颖认为,美国等西方发达国家在全球权力结构中的主导地位在下降,新兴经济体和发展中国家在个别领域具备的结构性权力在上升。<sup>③</sup>实际上,结构性权力并非大国的特权,随着数字革命的到来,跨国数字企业极大地推动了全球结构性权力的转移。此外,在国际谈判中,国际机构也扮演着重要角色。它们可以通过向谈判方提供信息和设置“议题联系”(Issue Linkage)等方式来推动合作,也可以借助组织的规则、规范和话语策略来限制谈判方的选择空间,从而影响谈判的走向,促进或阻碍谈判取得成功。<sup>④</sup>

### (三) 结构位置与结构性权力的效力

对结构性权力理论的梳理,有助于追溯该理论的逻辑内涵与来源,以及从宏观和微观层面全面理解和把握结构性权力的形成与运作过程。本文主要采取辜学武提出的结构性权力理论研究路径,同时借鉴社会网络分析方法探究行为体之间、结构与行为体之间的相互作用。结构性权力不仅包括结构对行为体的影响,还包括塑造社会结构中行为体对自身角色认同和追求利益的社会能力,具体包括四个方面。

第一,结构性权力源于行为体间的相互作用,处于不同位置、具有不同实力的行为体间互动产生的影响表现为相互增强、相互掣肘或相互制衡。<sup>⑤</sup>结构性权力属于多来源、非单向度的权力,是一种“推拉结合”的行为向度。该权力既不同于硬权力的“推”(push)和软权力的“拉”(pull),也不同于“巧权力”和“蛮权力”综合了军事与经济力

① 李少军:《国际政治学概论(第五版)》,第82页。

② 张建新、王雪婷:《苏珊·斯特兰奇的国际政治经济学思想及其理论启示》,载《复旦国际关系评论》,2016年第1期,第167-181页。

③ 刘斌、刘颖:《全球结构性权力变迁与中国的战略选择》,第112页。

④ John S. Odell and Dustin Tingley, "Negotiating Agreements in International Relations," p.154.

⑤ 辜学武:《结构实力猜想:逻辑与命题》,第32页。

量、文化价值与制度力量的运作方式。<sup>①</sup> 结构性权力超越了传统权力哲学意义上“自上而下”(top-down)的运作机制,既不遵循自由主义“自下而上”(bottom-up)的政治观,又不严格遵循“由中间到两边”(from the middle to both sides)或“由两边到中间”(from both sides to the middle)的“双层博弈”模型,而是综合了“从中心到边缘”(from center to margin)与“从边缘到中心”(from margin to center)的运作机理。与软硬权力源于自身不同,结构性权力则是与外界互动的衍生品。社会关系赋予该权力以合法性,离开社会关系,结构性权力将不复存在。建构主义大师亚历山大·温特(Alexander Wendt)指出,国家间的相互作用对建构国际关系起到决定性作用,行为体间的相互作用形成了各自的认同和利益,<sup>②</sup>彼此间认同和利益的互动又形成了新的结构情境。以德国为例,德国加入欧盟和推进欧洲一体化,极大地扩大了它的外交行动范围。但当德国与欧盟其他成员国出现利益分歧时,即在有众多欧盟成员国构成的博弈情境中,德国的行动能力经常受到欧盟个别成员国利益偏好的限制。<sup>③</sup> 在2015年爆发的欧洲难民危机中,德国主张的难民分摊配额方案与捷克、匈牙利、波兰等欧盟成员国的认同和利益相悖,以至于其难以借助结构性权力来构建欧盟应对难民危机的共同价值和利益。

第二,结构性权力只能在一定的博弈情境中产生,具体表现为行为体改变谈判网络中集体认同、利益和价值的能力,其他行为体只能主动或被动地接受。与其他权力类型一样,结构性权力极度依赖情境,类似于法国哲学家和思想家米歇尔·福柯(Michel Foucault)描述的权力赖以生存的关系场域,一旦情境或场域发生变化,所处其中的行为体的结构位置也随之发生改变。虽然结构性权力不是纯粹的“零和”(zero-sum)概念,但结构中的行为体仍能够借助谈判网络影响集体的共同期望。在特定情境中,不同行为体的认同差异和利益冲突构成了博弈关系,同时激活了资源、领土、财产、价值、标准、制度等各种结构要素及关系,成为情境中行为体间博弈互动的目标。<sup>④</sup> 如果行为体间没有认同差异和利益冲突,便没有磋商和谈判的必要,行为体间缺乏互

<sup>①</sup> Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, PublicAffairs, 2005; Joseph S. Nye, *The Future of Power*, PublicAffairs, 2011; 赵晨:《特朗普的“蛮权力”外交与美欧关系》,载《世界经济与政治》,2020年第11期,第71-88页。“巧权力”是指将硬权力资源与软权力资源结合为有效战略的能力;“蛮权力”是指在本应发挥软权力的领域投射硬权力,并将软权力硬权力化,以更加综合的手段强迫对手接受本国的意志。

<sup>②</sup> Alexander Wendt, “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, Vol.46, No.2, 1992, p.402.

<sup>③</sup> Michael Staack, “Strategische Partnerschaft zwischen China und Deutschland: Krisenfest und zukunftstauglich?” in Michael Staack and David Groten, eds., *China und Indien im regionalen und globalen Umfeld*, Verlag Barbara Budrich, 2018, p.54.

<sup>④</sup> 辜学武:《结构实力猜想:逻辑与命题》,第33页。

动意愿则不利于结构性权力的生成与生效。例如,伊核问题是美国与伊朗关系的核心问题,尽管美国在软硬权力上远超伊朗,但仅凭借软硬权力仍无法阻止伊朗发展大规模杀伤性武器,所以美国试图借助伊核六国(美国、英国、法国、俄罗斯、中国和德国)机制来阻止伊朗获得核武器,进而维护美国在中东的影响力;伊朗则希望与各方达成协议,解除美国及其盟友对伊朗的制裁,以提升自身的经济实力和地区影响力。博弈情境中谈判各方的利益分歧是结构性权力的生成基础,地区影响力、安全保障与发展诉求是伊核谈判参与方的主要目标,各方致力于通过谈判寻求利益交汇点。

第三,行为体在博弈情境中的结构位置决定其结构性权力的大小,处于中心位置的行为体对其他行为体具有较高的支配权。行为体在社会结构中的位置分布会导致行为体之间的权力分化;<sup>①</sup>占据中心位置的行为体与其他行为体有着相近或相容的认同和利益,即具有诸多正向关联,它便“可以通过控制甚至阻断资源的流程获取对其他行为体的支配权”;<sup>②</sup>处于边缘位置的行为体对结构中其他行为体的影响力相对较弱,且难以摆脱占据中心位置行为体的控制。一般而言,衡量结构性权力的标准在于利益博弈中取得胜局的数量,<sup>③</sup>鉴于特定博弈情境中行为体间的利益分歧长期存在,情境结构中各行为体的利益可能会在每次谈判后被重新分配,在结构中占据有利位置的行为体很难在每次谈判中都实现其利益诉求。因此,在整个博弈过程中,行为体拥有的有效结构关系越多,即“结构洞”(Structural Holes)<sup>④</sup>越少,在结构情境中的位置越优,在博弈中获胜的概率就越大。除了诉诸经济和军事力量,施展结构性权力也是美国维护全球霸权的重要权力策略。奥巴马政府重视建设区域多边机制,例如,积极推动《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)和《跨太平洋伙伴关系协定》(Trans-Pacific Partnership, TPP),而拜登政府更加注重小多边合作,如美国、英国、澳大利亚于2021年9月在印度太平洋地区结成澳英美三方安全伙伴关系(AUKUS),借此深化在印太地区的外交、安全和防务合作,以对抗中国。从结构性权力视角来看,“小多边主义”(Minilateralism)形成的谈判网络有利于行为体对结构中其他行为体的认同和利益进行控制和再造,从而达到优化结构

① Peter V. Marsden, “Restricted Access in Networks and Models of Power,” *American Journal of Sociology*, Vol. 88, No.4, 1983, pp.686-717.

② 李林艳:《社会空间的另一种想象——社会网络分析的结构视野》,第69页。

③ 辜学武:《结构实力猜想:逻辑与命题》,第29页。

④ “结构洞”理论由罗纳德·斯图亚特·伯特(Ronald Stuart Burt)于1992年提出,在社会网络分析中,用于描述社会网络中行为体之间的空隙。社会网络结构中没有直接联系的两个行为体之间存在一个结构洞,若他们拥有共同联系的第三个行为体,那么这个身处桥梁位置的行为体则比另外两个行为体拥有信息资源和控制优势。此概念反映了博弈结构中占据优势位置的行为体与其他行为体之间的关系情况。

位置、增大在博弈中获胜概率的目的。

第四,结构性权力的效力取决于结构中处于中心位置的行为体的互动时机和互动支点。<sup>①</sup>结构性权力并非在任何时候都奏效,在结构中占据优势位置的行为体在维护其认同和利益时,需要准确把握和判断与其他行为体的互动时机。所谓互动时机,即影响并制约行为体间关系变化与发展的客观时间条件。它最突出的特征是能促使原有博弈情境中各行为体的结构位置发生改变,如从根本上改变世界格局的历史性事件、政治组织赋予行为体的特殊合法地位、结构情境中行为体内政和外交战略调整等皆可导致行为体间关系的变化,从而赋予结构中个别行为体以优势地位。例如,美国借助乌克兰危机重新占据欧洲地缘政治博弈的中心位置;借助俄欧安全和能源矛盾关系打压、遏制俄罗斯的同时,重新掌握对欧洲的战略控制权。此外,结构性权力发挥效力还需要一个起支撑作用的点,即杠杆力的支点,它是决定行为体结构位置的关键。互动支点要求结构性权力使用者快速适应博弈情境的变化,掌握结构情境中各行为体的认同和利益偏好,借助与其他行为体的互动,弥合彼此间在综合实力上的差距,从而控制博弈情境的整体走向。例如,德国在与大国博弈时,往往会以欧盟和“德法轴心”为互动支点,弥补其与大国间的权力地位差距,有时甚至利用中美欧之间错综复杂的关系,迫使大国在谈判中做出妥协。因此,无论是从法国“借权威”<sup>②</sup>实现其在欧盟的制度领导权,还是在欧盟处理中美欧三边关系时采取的“借力型战略”<sup>③</sup>,都是德国发挥结构性权力的重要体现。

### 三 德国诉诸结构性权力的驱动因素

在地缘政治博弈日益加剧的国际格局下,结构性权力理论对分析德国外交行为,及其与大国互动的权力策略具有较强的解释力。其中,德国在国际体系中的权力地位、独特的历史文化、统一后拓展的外交关系网、内外受限的外交决策机制是德国在与大国进行博弈时运用结构性权力的主要驱动力。

首先,德国与大国不对称的权力关系从根本上决定了它与大国博弈的策略。美国前国务卿亨利·基辛格(Henry Kissinger)曾这样评价德国:“可怜的德国,对欧洲来说太大,对世界来说又太小”。其言外之意:一是指德国的领土面积和人口数量与大国

<sup>①</sup> 辜学武:《结构实力猜想:逻辑与命题》,第31页。

<sup>②</sup> 熊炜:《“借权威”与妥协的领导——德法合作的欧盟领导权模式》,载《世界经济与政治》,2018年第6期,第30-50页。

<sup>③</sup> 张晓通:《欧盟在中美欧经贸大三角中的“借力型战略”》,载《欧洲研究》,2021年第3期,第17-42页。

相比有明显差距,德国的领土面积为 35.7 万平方公里,全球排名第 63 位,德国人口约有 8432.3 万人(截至 2022 年 7 月 10 日),世界排名第 19 位;二是指与世界大国相比,德国仅占据有限的权力资源,很难单纯凭借软硬权力在与大国博弈时获胜。自 2007 年以来,德国稳居世界第四大经济体,近年来在软权力方面的领先优势也较为明显,但它在军事实力和科技创新力方面仍与大国存在明显差距(见表 1),以至于运用结构性权力日益成为德国寻求战略自主和捍卫外交主权的重要途径。

表 1 德国的国民收入、创新能力、军事实力及软权力情况

年份	德国国民收入(亿欧元)①	创新能力排名②	军事实力排名③	软权力排名④
2013	2811.35	15	-	-
2014	2927.43	13	7	-
2015	3026.18	12	8	2
2016	3134.74	10	9	3
2017	3267.16	9	9	4
2018	3365.45	9	10	3
2019	3473.26	9	10	3
2020	3405.43	9	13	-
2021	3601.75	10	15	-

注:表由作者自制。“-”代表该年份数据缺失。

其次,德国的历史文化使其更倾向于借助结构性权力来维护国家利益。德国位于欧洲大陆的中心,这一地缘因素常常将其卷入诸多博弈,甚至是战争的情境。德国历史学家路德维希·德约(Ludwig Dehio)曾用“半霸权地位”一词来概括 1871 年德意志帝国所处的外交困境:德意志帝国不具备将其意志强加于欧洲大陆的能力;但与此同时,它又因强大的经济和军事实力被其他大国视为威胁。<sup>⑤</sup>正是这一困境激发了德意

① “Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland von 1991 bis 2022 (in Milliarden Euro),” Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1251/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-seit-dem-jahr-1991/>.

② Global Innovation Index, <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4560&plang=EN>.

③ Global Firepower, <https://www.globalfirepower.com/>.

④ The Soft Power 30, <https://softpower30.com/>。英国公关咨询公司波特兰(Portland)联合美国南加州大学外教研究中心,从 2015 年到 2019 年期间共同发布了《软实力 30 强报告》,主要依据政府、文化、教育、全球参与度、企业与数字化等指标,以及全球民意调查数据对国家软实力进行评估。

⑤ Hans Kundnani, *The Paradox of German Power*, Oxford University Press, 2015, p.8.

志帝国将“半霸权”变为“全部霸权”的野心,直到1945年这一野心才随着德意志帝国的终结而告终。第二次世界大战后到冷战时期,德国的分裂很大程度上减轻了邻国对德国重新获得统治地位的担忧,“克制文化”(Kultur der Zurückhaltung)对西德当时的外交政策产生了决定性影响,但并没有阻碍德国在西方领导集团中的崛起。<sup>①</sup>1990年两德统一使德国向“正常化国家”迈出了一大步。<sup>②</sup>时任联邦德国总理赫尔穆特·科尔(Helmut Kohl)没有接受美国向德国提出的“领导伙伴”(Partners in Leadership)关系的建议,<sup>③</sup>而是在外交与安全领域保持低调;施罗德政府延续了德国统一后以“文明力量”为核心的对外政策理念,大力推行德国外交的“正常化”;在默克尔担任总理的16年间,德国在欧盟的领导身份认同经历了从被动接受到积极塑造的转变,但在军事和安全政策上始终保持谨慎和克制。自2010年欧债危机以来,德国凭借经济实力促使欧元区成员国实行紧缩政策,逐渐成为一个“违背自己意愿的霸主”(Hegemon wider Willen)<sup>④</sup>或“犹豫不决的霸主”(Zögerlicher Hegemon)<sup>⑤</sup>。2014年克里米亚危机爆发后,德国的主要反应集中在外交、多边主义和经济制裁上,如作为“诺曼底模式”的重要谈判方积极参与解决顿巴斯战争问题。尽管受到2022年乌克兰危机的冲击,朔尔茨政府宣布德国外交和安全政策上的“时代转折”,但并未改变德国自二战以来奉行的非军事安全政策传统。<sup>⑥</sup>未来,德国的外交政策行为将继续受其历史文化的深刻影响,使其难以通过完全的实力政治或强制性权力来实现自身的利益诉求,而结构性权力可以为德国在应对国际危机和谈判时主动发挥作用创造新的条件。

再次,德国统一后逐步拓展的外交关系网,为其发挥结构性权力创造了良好的条件。二战结束后,联邦德国融入西方政治和军事阵营,积极修复与美、苏、英、法的外交关系。德国统一后,科尔、施罗德和默克尔总理积极同世界各国建立和发展友好合作关系,努力塑造良好的国际形象。目前,德国已与195个主权国家中的193个国家,以及罗马教廷建立了外交关系。<sup>⑦</sup>此外,德国还是欧盟、北大西洋公约组织(NATO)、七

<sup>①</sup> Werner Link, “Gemeinsame Führung und die Kultur der Zurückhaltung in der deutschen Außenpolitik,” *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Sonderheft 1/2015, pp.289–312.

<sup>②</sup> 连玉如:《再论“德国的欧洲”与“欧洲的德国”》,载《国际政治研究》,2014年第6期,第9–24页。

<sup>③</sup> George H.W. Bush, “A Europe Whole and Free,” May 31, 1989, <https://usa.usembassy.de/etexts/ga6-890531.htm>.

<sup>④</sup> Christoph Schönberger, “Hegemon wider Willen: Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union,” *Merkur: Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken*, 66. Jahrgang, Heft 752, 2012, pp.1–8.

<sup>⑤</sup> William E. Paterson, “The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.49, 2011, pp.57–75.

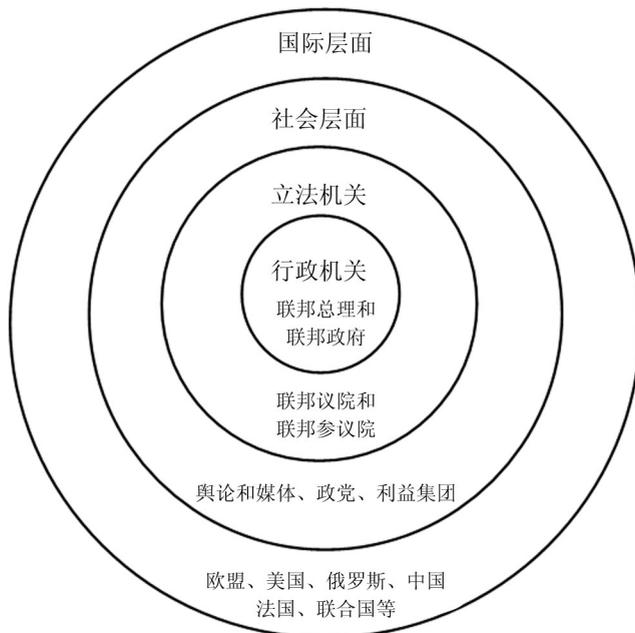
<sup>⑥</sup> Bernhard Blumenau, “Breaking with Convention? Zeitenwende and the Traditional Pillars of German Foreign Policy,” *International Affairs*, Vol.98, Issue 6, 2022, pp.1895–1913.

<sup>⑦</sup> “Botschaften,” *Auswärtiges Amt*, 18.11.2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/auslandsvertretungen-node/botschaften/217690>.

国集团(G7)、二十国集团(G20)等重要地区性和全球性组织的关键成员。德国“广结善缘”的多边主义外交政策,为其在国际谈判中平衡与大国的非对称权力关系提供了有利条件。在与中、美、俄的多边、双边外交关系网络中,德国以欧盟和跨大西洋伙伴关系为外交支柱,借助欧盟和“德法轴心”来应对与大国间出现的分歧与冲突,以此避免与之进行正面对抗。然而,庞大的外交关系网络夹杂着不同行为体间错综复杂的权力和利益冲突,如何平衡与协调它们的权力和利益,对德国利用结构性权力在博弈中取胜提出了挑战。

最后,内外受限的外交决策机制,促使德国不断优化自身在谈判网络中的位置。德国的外交政策同时受到国内和国际双重因素的限制,外交政策制定者需要应对来自相互依赖的国内和国际两个层面的博弈。<sup>①</sup> 将不同行为体按照同心圆的方式排列,可以显示出它们参与外交决策的机会差异(见图1)。德国外交政策的核心层是行政机

图1 德国外交政策的国内外限制因素



注:图由作者自制。相关资料参见 Kai Oppermann and Alexander Höse, “Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik,” p.47。

<sup>①</sup> Kai Oppermann and Alexander Höse, “Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik,” in Thomas Jäger, Alexander Höse and Kai Oppermann, eds., *Deutsche Außenpolitik*, Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, pp.44–48.

关,由联邦政府拟定和实施外交政策;联邦总理在其中发挥核心作用;联邦外交部独立领导其主管部门的工作并承担责任。德国外交政策还受到立法机关(由联邦议院和联邦参议院组成的德国议会)的直接约束,<sup>①</sup>德国议会有部分控制权和参与权;在重要的外交和安全政策形成的过程中,联邦议院的外交事务委员会发挥着重要作用。社会层面的参与者——舆论和媒体、政党、利益集团等也是德国外交政策偏好的重要行为体,对德国外交产生影响。最外层是国际层面,德国与中、美、俄等大国的权力博弈则主要集中在这一层,其中欧盟和跨大西洋伙伴关系是德国外交政策的两个重要支柱。

与不同层级行为体的博弈是德国政府采取结构性权力策略的基础,这些具有多元认同和利益的行为体与德国政府的利益偏好形成相互兼容、相互补充,或相互对立的构型(configuration)。如果某一行为体的利益偏好与德国政府的利益偏好相互兼容或互补,可以推动德国在谈判网络中的位置向中心位移,该行为体则为德国结构性权力的正向关联;反之,如果某一行为体的利益偏好与德国政府的利益偏好相对立,导致德国的结构位置向边缘位移,那么该行为体就被视为德国结构性权力的负向关联。这些正负关联行为体遍布于博弈结构情境的不同层级,并最终决定在谈判网络中德国结构性权力的大小。在谈判网络中,与德国政府的认同和利益偏好兼容或互补的行为体越多,德国在结构情境中占据的结构位置就越优越,控制整体博弈进程和结果的能力就越强;反之,与德国政府的认同和利益偏好相对立的行为体越多,德国在结构情境中占据的位置越不利,控制结构互动关系和博弈结果的能力就越弱。在国际谈判中,国内的政治与制度属于谈判结果的外生变量,国内有影响力的个人、政党或利益集团反对的声音,时常会限制国家的谈判地位、干预谈判的结果。<sup>②</sup>对深受内外制度限制的德国外交来说,在国内获得批准尤为重要,这意味着德国在与大国博弈时难以通过强制性权力来实现其利益诉求。德国政府在两德统一、《协定》和“北溪-2”项目谈判的过程中分别涉及美苏、中美和俄美两个大国,在博弈中采取的策略集中体现了结构性权力的内在生成逻辑与动态运作机理。

#### 四 德国结构位置的变化及其结构性权力的效力

德国与大国的博弈是其外交与安全政策的重要组成部分,欧盟和跨大西洋伙伴关

<sup>①</sup> 杨解朴:《“后默克尔时代”的德国:共识政治与否决玩家》,载《欧洲研究》,2022年第2期,第93-117页。

<sup>②</sup> John S. Odell and Dustin Tingley, “Negotiating Agreements in International Relations,” pp.155-156.

系作为德国外交政策的两大支柱经常出现在各种博弈情境中。在德国统一的谈判过程中,科尔政府准确判断并利用美国和苏联的认同与利益转变,使自身的结构位置从边缘移到中心,成功施展结构性权力,实现德国统一;在《协定》的谈判过程中,德国与中国、欧盟及其成员国之间的利益博弈,展现了德国结构位置由中心到边缘的转变,体现其结构性权力效力的局限性;“北溪-2”项目从“计划建设”到“建成未投产”,德国在博弈情境中的中心位置不断被边缘化,直到博弈情境完全瓦解。

#### (一) 德国统一:德国的结构位置从边缘到中心

1990年9月12日,西德(德意志联邦共和国)、东德(德意志民主共和国)与美、苏、英、法外长在莫斯科签署了《最终解决德国问题条约》(又称《2+4条约》,Zwei-Plus-Vier-Vertrag),为10月3日德国统一铺平了道路。在两德统一的谈判过程中,利益相关方——西德、东德与二战后占领德国的美、苏、英、法四国——对德国统一涉及的土地、主权、安全、裁军、联盟归属、意识形态、政治制度、四大国的权利和责任等问题的不同认知和利益诉求,构成了包含诸多复杂谈判网络的博弈情境,科尔政府借助这一博弈情境,在德国统一的谈判进程中进行了一系列的外交博弈(见表2)。

美国是德国统一的坚定支持者,原因在于,它既可借机压缩苏联的安全战略空间并削弱苏联在欧洲的影响力,又能借助扶持德国来控制欧洲以维护其在欧洲的主导地位。相反,苏联则是德国统一谈判的最大障碍,尤其对统一后德国的北约成员国身份充满安全疑虑,还担心统一后的德国会削弱其在欧洲的影响。起初,英国也是德国统一的坚决反对者,担忧统一后的德国会冲击英国的安全地位和欧洲的安全秩序。同样顾虑德国统一给欧洲安全带来威胁的还有法国,起初其对德国统一仅持保守和观望的态度,直到德国统一大势已定才逐渐松口参与谈判。与其他谈判方不同,东德对德国统一的态度变化最为频繁。在汉斯·莫德罗(Hans Modrow)政府执政时期(1989-1990年),东德拒绝统一,以两德建立“契约共同体”的方案力求通过内部改革和民主化来确保国家的独立。不过,随着20世纪90年代初东德经济形势的不断恶化,它与西德的社会和经济差距不断拉大,极大地激发了民主德国民众的统一热情,并最终动摇了东德起初反对德国统一的强硬态度。总之,参与德国统一谈判的各方分散且多元的利益诉求在塑造博弈情境的同时,也为科尔政府运用结构性权力推进德国统一创造了有利时机。

表 2 科尔政府在德国统一进程中的外交博弈

谈判方	认同与利益	对德国统一的态度	博弈层级	西德的外交策略
美国	维护美国在欧洲的主导地位;确保统一的德国留在北约和欧共体;确保美国在欧洲的驻军	大力支持德国统一	全球层面	先试探美国的底线,再寻求美国的支持和配合
苏联	为了苏联的安全利益,统一后的德国不能加入北约;苏军在民主德国继续驻留	由坚决反对到同意德国统一	全球层面	对苏经济援助;军控及裁军;支持戈尔巴乔夫的改革
英国	担忧德国统一后支配欧洲,危及英国的安全和在欧洲的地位;担忧德国统一阻碍苏联和东欧民主化改革的进程	由公开反对到无奈接受德国统一	欧洲层面	借力美国阻止英国主导德国统一进程;从法、苏入手孤立英国
法国	担忧德国统一损害欧洲一体化的进程;维护欧洲大陆的稳定与安全;主张承认波兰的西部边界	由犹豫观望到支持德国统一	欧洲层面	以推进欧洲一体化和对德波边界问题的承诺换取法国的支持
东德	主张维持两德并存的局面;坚持东德的社会主义制度和国家主权的合法性	由追求和平统一到拒绝任何统一,再到被迫接受统一	两德层面	以实力求和平; 以接近求演变; 增强民族认同感; 有条件的经济援助

注:表由作者自制。

在德国统一问题形成的错综复杂的谈判网络中,各利益相关者之间进行了一系列谈判,包含了两个相互交织的进程——“内部进程”和“外部进程”,以及三个层级的互动博弈——两个德国、整个欧洲乃至东西方阵营,<sup>①</sup>其中科尔政府是推动德国统一的主导力量。在事先没有与西方盟友美、英、法商量的情况下,科尔政府于 1989 年 11 月 28 日,在联邦议院发表了消除德国和欧洲分裂的《十点纲领》。该纲领使科尔政府迅

<sup>①</sup> 周弘:《关于德国统一的外交博弈》,载周弘主编:《德国统一的外交》,社会科学文献出版社 2021 年版,第 1-44 页。

速占据博弈情境中的关键位置,为后来推进德国统一议程奠定了坚实的基础。

在两德实现统一的过程中,“2+4”的谈判机制为德国统一确立了国际与国内的谈判框架。该机制的最初想法源自美国国务院,<sup>①</sup>即由两个德国和四个战胜国组成的六方会谈。1990年2月,西德外长汉斯-迪特里希·根舍(Hans-Dietrich Genscher)在华盛顿与美国国务卿詹姆斯·艾迪生·贝克(James Addison Baker)会晤时,就“2+4”机制达成一致,随后贝克与科尔就该机制分别与莫斯科进行会晤。<sup>②</sup>此后,在“2+4”的框架下,谈判各方进行了较为密集的外长会晤。其中,在1990年5月5日于波恩召开的首次“2+4”外长会晤上,德国统一谈判的四大议题得以确定:边界问题、政治与军事问题、柏林问题、从国际法上最终解决与德国统一有关的问题。<sup>③</sup>之所以称作“2+4”而非“4+2”,是为了突出两个德国在统一道路上的主导作用:一是此框架把谈判的“内部进程”与“外部进程”做出切割,使西德掌握德国统一的主导权;二是该谈判框架把欧洲其他国家(如波兰)排除在谈判框架之外,以降低谈判的难度;三是确定谈判的框架和议题可以限制苏联的影响力,以防苏联对谈判加码。如果西德不主导谈判进程,苏联就很可能将德国退出北约作为同意德国统一的条件,那么德国统一的谈判很可能陷入僵局。<sup>④</sup>

科尔政府之所以能够“各个击破”,推动德国统一,是因为它在博弈情境中通过建构诸多正向关联来优化自身的结构位置。首先,科尔政府在德国统一的进程中,始终加强与美国的沟通与协调,持续从美国借力来减少英国对德国统一谈判进程的干扰。在这一过程中,西德与英国互动产生的影响相互掣肘,英国曾尝试争夺谈判进程的主导权,谋划以“4+2”取代“2+4”的框架来弱化“两德”,强化“四强”对谈判进程的主导作用。撒切尔夫人以减少德国统一对苏联和东欧民主化的冲击为由,遏制德国统一,甚至希望华沙条约组织继续存在,为东欧的稳定提供支撑。在美国看来,撒切尔夫人以维护苏联利益来制衡德国有些“敌友不分”,英美在欧洲新秩序构建方面存在认知和利益差异,美国更愿意支持德国统一,把统一后的德国视为其在欧洲的重要盟国。<sup>⑤</sup>与美国的互动弱化了英国对德国统一造成的干扰,从而增大了科尔政府成功推动德国统一的概率。

其次,在德国统一的谈判过程中,科尔政府持续在美苏两个大国之间积极斡旋,分别以美、苏为杠杆,迫使另一方做出妥协。在国际谈判中,弱势一方的谈判手段和技巧

<sup>①</sup> [德]维尔纳·魏登菲尔德等:《德国统一史(第四卷)——争取德国统一的外交政策:决定性的年代(1989-1990)》,欧阳甦译,梅兆荣、邓志全审校,社会科学文献出版社2016年版,第176页。

<sup>②</sup> 同上书,第866-867页。

<sup>③</sup> 同上书,第345页。

<sup>④</sup> 王帅:《联邦德国在德国统一进程中的外交》,载周弘主编:《德国统一的外交》,第65-66页。

<sup>⑤</sup> 田少颖:《撒切尔夫人与德国统一》,载周弘主编:《德国统一的外交》,第204-208页。

可以改变其与强势一方不对称的权力关系,从而获得谈判的优势。<sup>①</sup>在美国与西德设计的“2+4”的谈判框架内,苏联的参与度与话语权受到严重限制。在德国统一“内部进程”取得突破后,英法也转变了态度,“2+4”的谈判框架随之变为“1+5”,即5个国家反对苏联。戈尔巴乔夫对科尔政府和美国主导的德国统一议程设定缺少预案、政策与心理准备,<sup>②</sup>导致苏联在德国统一博弈情境中的结构位置不断边缘化。另外,经历了冷战时期的美苏军备竞赛,苏联的经济实力被极大地削弱,随着苏联经济形势不断恶化,戈尔巴乔夫迫切需要西方的经济援助来稳定政权。对此,科尔政府通过经济援助帮助苏联摆脱经济困境,并通过军控和裁军消除苏联的安全疑虑。为了让苏联在北约问题上做出让步,科尔加强与美国的磋商。1990年7月5日至6日,在伦敦召开的北约国家元首和政府首脑会议上,北约成员国借《伦敦声明:转变中的北大西洋联盟》向苏联领导层发出关键信号:一是强调北约的防御性质;二是在军事方面的承诺;三是响应苏联建设欧洲新的安全大厦的建议,以此消除苏联对统一后德国北约成员国身份的安全顾虑。<sup>③</sup>这对科尔随后访苏,并与戈尔巴乔夫讨论解决德国统一的最后障碍——统一后德国的北约成员国身份和东德境内的苏联军队问题——起到了关键作用。在与美、苏两个大国互动时,科尔政府一方面积极寻求美国的支持,不断推进德国统一的谈判进程;另一方面加强与苏联的对话,迫使苏联做出让步,从而弥合了美苏对抗产生的“结构洞”。最终,西德借助美、苏两个大国之间的矛盾,既实现了两德和平统一,又在统一后如愿加入北约。

再次,欧共体虽不是“2+4”博弈框架的核心谈判方,却充当德国结构杠杆力的重要支点,活跃于两德、欧洲乃至全球层面,是德国发挥结构性权力推动统一进程的正向关联。在欧洲层面,欧共体委员会主席雅克·德洛尔(Jacques Delors)坚定支持德国统一,认为统一有助于加强共同体,并把统一视作推进欧洲政治和经济一体化的机遇。<sup>④</sup>起初,时任法国总统密特朗担忧欧共体这个超国家机构使成员国让渡过多主权,仅希望在德国统一的过程中推进欧洲经济与货币联盟,而非科尔主张建立的欧洲“政治联盟”,不过,在德洛尔、科尔、爱尔兰总理查尔斯·豪伊(Charles Haughey)的共同推动下,政治联盟项目于1990年年初得以启动,加上东德民众日益增强的统一意愿使得德国统一大势日趋明朗,密特朗逐渐改变了他的态度,开始寄希望于加强德国与

① Frank R. Pfetsch, “Power in International Negotiations: Symmetry and Asymmetry,” p.49.

② 初冬梅:《苏联在德国统一进程中的外交》,载周弘主编:《德国统一的外交》,第365页。

③ [德]维尔纳·魏登菲尔德等:《德国统一史(第四卷)——争取德国统一的外交政策:决定性的年代(1989-1990)》,第423-426页。

④ 同上书,第308-311页。

欧洲的挂钩来削弱统一德国在欧洲政治和经济中的支配地位,并联合统一后的德国大力推动欧洲政治联盟建设和重新确立法国在欧洲一体化进程中的主导地位。<sup>①</sup> 科尔巧妙地借助了法国的这一利益诉求,充分运用西德和法国结构位置的共构和内在关联,将德国统一与欧洲经济和政治一体化进行捆绑,有效地消除了法国对统一后德国追求霸权的担忧。在两德层面,为了把民主德国纳入欧共体,自1990年年初起,欧共体做了许多组织、技术和法律上的准备,德国的欧共体委员马丁·班格曼(Martin Bangemann)积极协调两德不断接近,并推动欧洲经济与货币联盟的发展,在民主德国还未确定通过何种方式加入欧共体的情况下,已为此做了重要的机制准备工作。<sup>②</sup> 在全球层面,欧洲安全与合作会议(以下简称“欧安会”)<sup>③</sup>也发挥了重要的制度性作用,北约对欧安会机制化的承诺响应了苏联对欧洲新的安全大厦的设想,为德国统一扫除了障碍。

最后,从两德层面到国际层面,科尔政府巧妙运用两德与国际谈判方的正向关联逐步推进统一进程。1990年3月18日,东德举行“自由选举”,支持统一的政党——东德基督教民主联盟赢得选举,标志着德国统一的“内部进程”取得关键进展,东德由此从西德发挥结构性权力推进德国统一的负向关联转变为正向关联。对此时深陷经济和政治危机的苏联而言,对德国统一做出决定的压力上升。在看到东德日渐崩溃的经济和移民潮以及戈尔巴乔夫对德国统一态度的转变后,法国总统密特朗意识到,德国统一是大势所趋,并开始接受德国快速统一的现实,提出德国统一的两个先决条件:一是把德国统一纳入欧洲一体化框架内;二是保留现有的波德边界。<sup>④</sup> 由此可见,德国统一的“内部进程”和“外部进程”相互交织、相辅相成,科尔政府在谈判中的结构位置发生了从边缘到中心的转变,西德与其他谈判方的权力关系趋于平衡,最终促成德国统一。

二战后,德国的实力受到很大削弱,领土被美、苏、英、法四国划分,在政治、军事和外交上基本丧失了自主权。冷战结束后,世界格局由“两极”走向“多极”,世界格局的主题由“战争与革命”转向“和平与发展”,世界政治形势缓和,客观上为德国统一谈判的各方进行对话创造了良好的国际时机。<sup>⑤</sup> 尤其是冷战后期,美苏关系缓和为西德推

<sup>①</sup> [德]维尔纳·魏登菲尔德等:《德国统一史(第四卷)——争取德国统一的外交政策:决定性的年代(1989-1990)》,第325-326页;张浚:《欧共体与德国统一进程》,载周弘主编:《德国统一的外交》,第268-269页。

<sup>②</sup> [德]维尔纳·魏登菲尔德等:《德国统一史(第四卷)——争取德国统一的外交政策:决定性的年代(1989-1990)》,第339页。

<sup>③</sup> 欧安会于1975年冷战期间成立,是欧洲国家与北大西洋公约组织内部非欧洲成员国讨论欧洲安全与合作问题的国际会议,旨在为成员国就欧洲安全事务提供磋商平台,促进欧洲的安全与稳定。

<sup>④</sup> 彭姝祎、田少颖:《法国对德国统一的外交》,载周弘主编:《德国统一的外交》,第228-248页。

<sup>⑤</sup> 姜安:《两德统一原因探析》,载《外国问题研究》,1991年第1期,第51-52页。

动统一谈判提供了有利的互动时机。此外,德国充分利用美国的认同和利益,使得英法在德国统一问题上做出让步,逐渐占据博弈情境中的中心位置,进而增加了与苏联博弈获胜的概率。在博弈过程中,西德的权力地位明显低于美苏两个超级大国,但科尔政府却可将谈判各方纳入预先设定的谈判议程中,充分运用谈判各方的认同和利益逐步走向博弈情境的中心,最终成功运用结构性权力促成两德统一。

## (二)《协定》:德国结构位置从中心到边缘

2020年12月30日,经过长达7年的35轮磋商,中国与欧盟成功达成《中欧全面投资协定》。2020年下半年,德国担任欧盟理事会轮值主席国,赋予德国在博弈情境中的优势地位,为其运用结构性权力推动《协定》达成提供了关键的互动时机。《协定》的谈判在中美战略博弈的背景下进行,美国总统拜登上台后,美欧关系的改善弱化了德国在博弈情境中的结构位置,并限制其结构性权力效力的发挥,该协定的未来走向还将继续受到中美欧三边结构关系的影响,但德国将结构性权力用作捍卫其战略自主和塑造并扩大全球影响力的重要“武器”的策略不会改变。

中欧投资协定谈判主要涉及德国政府、德籍欧盟官员、欧盟及其成员国、欧洲企业、欧洲议会议员、中国、美国等主要行为体,它们的利益诉求差异给德国运用结构性权力创造了谈判博弈情境。

首先是国内层面,德国总理默克尔把达成中欧投资协定当作德国担任欧盟理事会轮值主席国期间的一项首要任务,是德国内部坚定推进中欧投资协定谈判的核心力量。不过,默克尔卸任后,三党联合执政的朔尔茨政府内部矛盾重重,内阁成员对《协定》存在诸多分歧,增加了博弈情境中的负向关联,边缘化了德国政府在谈判博弈中的结构位置,增大了德国政府推动落实《协定》的难度。德国国内的一个较为稳定的影响因素来自经济和产业界,它们非常重视中国市场,希望与中国就进一步改善市场准入和给予平等待遇保持对话。落实《协定》对以外向出口为主的德国企业进入中国市场、保持德国经济强劲发展势头和实现欧洲经济复苏具有重要意义,德国政府非常注重听取国内经济和产业界的意见,以及发挥它们对欧盟委员会(以下简称“欧委会”)的直接影响。<sup>①</sup>

其次是欧盟层面,在欧盟机构和成员国中不乏反对《协定》的声音。欧洲议会中,对协定谈判批评最激烈的是欧洲议会对外关系代表团团长莱因哈德·彼蒂科菲尔(Reinhard Bütikofer)。他认为《协定》中关于中国在履行国际劳工组织条约、禁止强迫

<sup>①</sup> 中华人民共和国商务部:《德国对欧盟对外经贸政策走向的影响力》,2005年6月29日, <http://de.mof.gov.cn/article/ztdy/200507/20050700208178.shtml>。

劳动等方面的承诺还不够,并批评欧委会和欧盟轮值主席国德国没有给予拜登政府就中欧贸易谈判留下磋商空间。<sup>①</sup> 彼蒂科菲尔是德国发挥结构性权力推动中欧投资协定谈判的负向关联,企图削弱德国政府在博弈情境中的结构位置。此外,波兰外长兹比格涅夫·劳(Zbigniew Rau)于2020年12月22日通过社交平台表示,欧洲不应操之过急,应寻求与中国达成公平、互利的全面投资协议,他还强调中欧投资谈判需要更多的磋商和透明度,建议让跨大西洋盟友(美国)参与到谈判中来。

最后是国际层面,作为重要谈判方的中国认为,中欧投资协定可使中欧双方获益,希望中欧尽快达成投资协定。在中美战略博弈背景下,美国极力反对中欧达成投资协定。有美国媒体在《协定》达成前夕指出,即将上任的拜登政府对中欧投资协定持反对态度,欧盟若与中国达成投资协定将损害欧盟在人权方面的信誉,并影响未来与拜登政府的合作。<sup>②</sup> 美国作为德国运用结构性权力推动落实《协定》的负向关联,通过改善美欧关系来弱化德国政府在中欧投资谈判中的结构位置。

为推动中欧双方达成投资协定,默克尔政府运用了四个权力策略。第一个策略是以中国为杠杆力的支点,借助中国消解欧盟内部的分歧,同时以欧盟为杠杆力的支点,利用欧盟内部分歧向中国施压,从而使中欧双方达成妥协。为了能在德国担任轮值主席国期间达成中欧投资协定,默克尔充分利用欧盟内部会议来协调成员国对中欧投资协定的态度,并向中国传达欧盟领导层、成员国以及欧洲议会的态度。2020年10月初,默克尔在欧盟成员国领导人特别峰会后的新闻发布会上表示,欧洲企业在中国投资需要克服许多障碍,对此中国政府需要做出更多努力,使欧洲企业更容易在中国开展业务。她期待与中国的投资协定能体现对等性,如果中国在特定领域不给予欧洲企业市场准入,那意味着中资进入欧洲市场也将受到更多限制。<sup>③</sup> 而在此时,中欧双方在市场准入和国企补贴问题上还存有分歧。据欧洲理事会2020年10月2日发布的公报,欧盟各国领导人原本打算于11月16日在柏林举行面对面的非正式峰会,专门讨论对华政策,以期协调欧盟成员国的对华立场。<sup>④</sup> 虽然此次峰会因为2020年10月

<sup>①</sup> Werner Mussler, "Worauf sich die EU und China geeinigt haben," *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.12.2020, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/investitionsabkommen-worauf-sich-die-eu-und-china-geeinigt-haben-17123226.html>.

<sup>②</sup> Eleanor Mears and Giorgio Leali, "EU-China Investment Deal Hits a Snag as US Exerts Pressure," *POLITICO*, December 22, 2020, <https://www.politico.eu/article/eu-china-investment-deal-no-show-us-forced-labor/>.

<sup>③</sup> "Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel nach der Sondertagung des Europäischen Rats am 2. Oktober 2020," *Die Bundesregierung*, 02.10.2020, Brüssel, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-nach-der-sondertagung-des-europaeischen-rats-am-2-oktober-2020-1795356>.

<sup>④</sup> "Leaders' Agenda 2020-2021," European Council, [https://www.consilium.europa.eu/media/45880/leaders-agenda-23020-2021\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/45880/leaders-agenda-23020-2021_en.pdf).

中旬,德国首都柏林的新冠肺炎疫情严峻未能如期举行,但仍被视为默克尔政府寻求机会积极协调欧盟成员国的立场、推进谈判做出的重要努力。在与欧盟成员国沟通后,默克尔再次转向中国,于2020年11月24日与中国国家主席习近平进行通话,默克尔表示希望与中方共同努力推动年内完成中欧投资协定谈判。其目的是一方面向中国传达信心;另一方面也试图通过施压,逼迫中国在谈判中做出让步。

德国采取的第二个策略是充分利用其欧盟轮值主席国的身份,同时借助法国在欧盟的影响力,化解欧盟内部的分歧,从而为达成《协定》扫除欧盟内部的障碍。德国担任欧盟轮值主席国,主导关键阶段双方的谈判议程,并引导整个谈判进程趋势向有利于德国和欧盟的方向发展。2021年7月1日,德国正式接任为期半年的欧盟轮值主席国,有了正式的制度性授权,在欧盟的领导地位也具有了合法性,为其发挥结构性权力创造了关键的制度条件。欧盟轮值主席国身份不仅赋予德国领导权,还授予德国“理性—合法”的权威。德国运用欧盟内部散布各处的制度性资源使其他成员国按照自己的意志行事,欧盟轮值主席国身份赋予德国的权威帮助其利益诉求被听到、被认可和被相信。<sup>①</sup>与此同时,德国政府在谈判过程中不断从法国借力,既能减少欧盟内部分歧对协定谈判的阻碍,又可弥补与中国谈判时中德之间权力地位的不均衡性。在《协定》达成的中欧领导人峰会上,中国国家主席习近平代表中方,欧盟一方由欧洲理事会主席夏尔·米歇尔(Charles Michel)、欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)以及欧盟委员会轮值主席国德国的总理默克尔代表出席,除此之外,法国总统马克龙也参与了此次会谈。根据德国联邦政府的解释,中德法三国领导人皆参与此次会谈,是2019年3月26日在巴黎举行的中法德欧盟领导人四方会谈的延续。<sup>②</sup>在双方谈判的过程中,默克尔始终保持与马克龙的沟通与协商,德法两国领导人的共识是德国施展结构性权力推进投资协定谈判的重要依托,是不断扩大、优化德国结构位置,推动中欧达成投资协定的正向关联。

德国采取的第三个策略是以美国为杠杆力的支点,迫使中国在中欧投资协定条款上做出让步。默克尔政府在中美之间不选边站、两边下注的“对冲”平衡战略使其在中美欧三边博弈中占据有利的结构位置。在中美战略博弈加剧的背景下,中国更加注重发展中欧战略伙伴关系,并希望在美国总统权力更迭前与欧盟达成协定。默克尔充分利用中国的这一利益诉求,在谈判过程中不断给中国施压,让中国在市场准入、公平

<sup>①</sup> [美]迈克尔·巴尼特、[美]玛莎·芬尼莫尔:《为世界定规则:全球政治中的国际组织》,薄燕译,上海人民出版社2009年版,第29页。

<sup>②</sup> Deutscher Bundestag 19. Wahlperiode, “Antwort der Bundesregierung. Stand des EU-China-Investitionsabkommens (CAI),” Drucksache 19/27336, 04.03.2021, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/273/1927336.pdf>.

的市场竞争和可持续发展方面做出让步。在中美德欧共同参与的谈判网络中,德国希望通过达成《协定》进一步增强本国在欧盟内外构建关系的能力,保持欧盟对华政策的一致性,同时希望在美国总统拜登上任前与中国达成《协定》,避免美国削弱其在谈判中的结构位置,降低《协定》给大西洋伙伴关系带来的负面影响。

德国采取的第四个策略是充分利用欧盟机构内部的德国籍高官,把德国的意志转化为欧盟的官方政策,以此优化自身在谈判网络中的结构位置。德籍官员正是德国在欧盟的国家利益代理人,在《协定》谈判过程中,德国总理默克尔是达成谈判的主要推动者,其政策尤其得到欧盟内部其他两位德籍女性官员的响应:一位是2019年12月1日担任欧盟委员会主席的冯德莱恩,她为德国开展欧委会工作和协调成员国立场发挥着积极的作用;另一位是2019年6月1日上任的欧委会贸易总司长萨宾·韦恩德(Sabine Weyand)。<sup>①</sup> 欧洲议会因中欧相互制裁,于2021年5月20日宣布冻结《协定》的审核程序后,韦恩德在2021年10月对媒体表示,必须找到办法与中国重新接触(re-engage)。<sup>②</sup> 她希望恢复审议《协定》,改善欧盟的企业市场准入环境。在欧盟层面还有一名重要的德籍官员积极推动《协定》谈判,即欧洲议会最大党团领袖、欧洲人民党(EPP)主席、德国巴伐利亚基督教社会联盟党员曼弗雷德·韦伯(Manfired Weber)。韦伯所在的欧洲人民党属于中右翼的亲商业政党,他对中欧投资协定持支持态度。只是随着中欧关系因制裁转冷,韦伯及欧洲人民党对《协定》的支持态度也开始动摇,<sup>③</sup> 以致德国政府运用结构性权力推动落实《协定》的负向关联不断增加。

在中欧全面投资谈判情境下,处于不同立场和拥有不同能力的国家和非国家行为体都直接或间接地与德国形成了正向或负向关联,情境中行为体之间相互依存且不对称的复杂关系,拓展了德国施展结构性权力的空间。德国作为欧盟理事会轮值主席国,主导中欧投资协定谈判的议程和内容,大力开展对欧委会的工作,平衡德国与欧盟成员国之间的利益偏好,加强与中国的沟通和谈判,积极听取企业协会组织和欧洲议会的意见,借助中德关系塑造中欧经贸关系框架,以及借助《协定》来平衡大西洋伙伴关系等,都是其发挥结构性权力促成《协定》达成的重要表现。不过,由于中欧意识形态分歧,中欧投资协定目前仅取得部分成功,随着德国卸任欧盟理事会轮值主席国、中

<sup>①</sup> Eric Bonse, "Mit Peking ins Geschäft kommen," taz.de, 30.12.2020, <https://taz.de/Investitionsabkommen-zwischen-EU-und-China/! 5737102/>.

<sup>②</sup> Iana Dreyer, "Sabine Weyand: We Will Need to Re-engage China," Borderlex, October 22, 2021, <https://borderlex.net/2021/10/22/sabine-weyand-we-we-will-need-to-re-engage-china/>.

<sup>③</sup> Finbarr Bermingham, "EU-China Deal on the Rocks as Sanctions Shake Support in European Parliament," *South China Morning Post*, March 24, 2021, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3126833/eu-china-deal-rocks-sanctions-shake-support-european>.

美对抗的加剧、美欧关系的缓和,以及默克尔的离任,德国运用结构性权力的正向关联逐渐减少,导致德国在谈判网络中的位置不断被边缘化。

### (三)“北溪-2”:德国中心结构位置的消失与博弈情境的瓦解

2015年9月,俄罗斯天然气工业股份公司(Gazprom)与五家欧洲能源公司——德国巴斯夫集团(BASF)旗下的温特沙尔天然气公司(Wintershall)、德国意昂集团(E.ON)、荷兰皇家壳牌集团(Royal Dutch Shell)、奥地利石油天然气集团(OMV)和法国能源集团(Engie)签署了一项协议,计划建设一条由俄罗斯海岸出发,经过波罗的海海底直接到达德国的天然气管道,即“北溪-2”项目。如该项目顺利启动,预计每年可向德国和其他欧盟国家输送550亿立方米的天然气,为德国和欧洲国家的经济发展提供能源保障。由于“北溪-2”项目不是一个纯粹的能源合作项目,它还牵涉美国、欧盟成员国和俄罗斯在能源安全、经济利益和地缘政治上的博弈,因此持续受到德国内部、欧盟层面和国际层面诸多行为体的阻挠。项目之所以能够于2021年9月6日建设完毕,主要归因于德国在整个谈判网络中结构性权力效力的发挥。

德国与俄罗斯作为“北溪-2”项目的最大获益者,积极推进该项目,美国、乌克兰、波兰和波罗的海国家则极力反对此项目。俄罗斯是德国最重要的能源供应国,2020年,德国42%的原油需求进口自俄罗斯,对俄罗斯天然气供应的依赖度更是高达55%。<sup>①</sup>仅在这一年,俄罗斯通过管道向德国输送的天然气总量约563亿立方米,占俄罗斯该年度向欧洲输送天然气总量的33.5%。<sup>②</sup>因此,加强与俄罗斯的能源合作,不仅可以保障德国能源的安全供给,还能提高德国在欧洲能源领域的战略地位。对俄罗斯而言,“北溪-2”项目是其能源国际供应版图的关键部分,该项目的唯一股东——俄罗斯天然气工业股份公司承担了项目总成本(约95亿欧元)的50%。俄罗斯作为能源出口大国,经济结构极度依赖能源,石油和天然气出口收益占财政总收入的40%以上,“北溪-2”项目可以巩固俄罗斯在欧盟的天然气市场份额,进而维护其经济和战略利益。

美国强烈反对“北溪-2”项目,主要出于地缘政治利益考虑。首先,美国认为该项目能够为俄罗斯的经济和社会发展提供动力,而一旦欧洲国家对俄罗斯的能源进口产生严重依赖,俄罗斯可能会把石油和天然气当作“政治武器”,压缩欧盟的外交政策空

<sup>①</sup> Armin Scheuermann, “Ukrainekrise: So abhängig ist Deutschland von russischem Öl und Gas,” *Chemie Technik*, 22.02.2022, <https://www.chemietechnik.de/markt/ukrainekrise-so-abhaengig-ist-deutschland-von-russischem-oel-und-gas-230.html>.

<sup>②</sup> “Umfang der russischen Erdgaslieferungen nach Europa im Jahr 2020 (in Milliarden Kubikmeter),” *Statista*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/297612/umfrage/umfang-der-russischen-erdgaslieferungen-nach-europa/>.

间,损害美欧之间的战略合作;其次,从经济利益角度来看,俄罗斯的天然气会使美国的页岩气和油气在欧洲市场失去竞争力;再次,美国希望维护俄欧能源合作过境国家的能源地位,以对俄罗斯形成战略制衡,“北溪-2”项目投入运营不仅会使这些国家损失巨额的能源过境费,还会使它们在战略上失去制衡俄罗斯的政治武器;最后,鉴于近年来德美在外交和经济上的分歧不断,美国不乐见德国借助与俄罗斯的能源和经济合作提升其在欧洲的主导权,而削弱美国在欧洲的影响力。由此可见,美国是德国推动“北溪-2”项目进程的主要负向关联。

此外,欧盟内部对“北溪-2”项目存在明显分歧。大多数西欧国家并未对“北溪-2”项目表示明确的反对意见,因为该项目在欧洲的财团,除了有德国的能源公司外,还有法国、荷兰和奥地利的能源集团。在俄美欧三边围绕能源进行激烈博弈的过程中,它们作为该项目的次相关者,并未给德国推进该项目造成较大阻碍。对法国而言,它既要维护德法关系,也不希望破坏欧盟内部的团结。为此,法国与德国一同推动俄罗斯与乌克兰谈判,以减少乌克兰、斯洛伐克、波兰等俄气过境国家的经济和战略安全顾虑,客观上为推进“北溪-2”项目减少了阻碍。而欧盟内部持反对态度的国家担心该项目会增加欧洲国家对俄罗斯天然气的依赖程度,增强俄罗斯的能源战略地位。比如,波兰总理马特乌斯·莫拉维茨基(Mateusz Morawiecki)担心该项目可能成为俄罗斯对抗乌克兰、波兰和欧盟的政治筹码,引起北约和欧盟的东翼不稳定。<sup>①</sup>

在围绕“北溪-2”项目持续变化的谈判网络中,德国的中心位置持续受到挑战,为应对挑战,德国政府综合采取了四种策略:第一,德国政府积极争取法国的支持,以减少欧盟内部对“北溪-2”项目的阻碍,进而维护其在谈判网络中的中心位置。2019年3月12日,欧洲议会通过了一项有关欧盟与俄罗斯政治关系的决议,呼吁叫停“北溪-2”项目,准备对俄实施制裁。虽然法国认为德国支持该项目不符合欧盟整体的认同和利益,<sup>②</sup>但由于默克尔政府不断与法国政府进行积极协商,法国并未对德国推进该项目施加较大阻碍。德国总理默克尔与法国总统马克龙于2019年1月22日签署《亚琛条约》,以巩固德法关系,共同应对欧洲困局,这也成功阻止法国成为德国发挥结构性权力的负向关联。但是,德国在“北溪-2”项目博弈情境中的结构位置不仅受到欧盟其他成员国结构位置的制约,还受到欧盟委员会制度性权力的制衡。2021年1月

<sup>①</sup> “Polens Ministerpräsident fordert: Scholz soll Nord Stream 2 stoppen,” *Handelsblatt*, 09.12.2021, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/ukraine-konflikt-polens-ministerpraesident-fordert-scholz-soll-nord-stream-2-stoppen/27878674.html>.

<sup>②</sup> Birgit Marschall, “Macron torpediert Nord Stream 2 – und er hat gute Gründe dafür,” *Rheinische Post*, 07.02.2019, [https://rp-online.de/politik/ausland/kommentar-zur-kehrwende-frankreichs-bei-nord-stream-2\\_aid-36625695](https://rp-online.de/politik/ausland/kommentar-zur-kehrwende-frankreichs-bei-nord-stream-2_aid-36625695).

21日,欧洲议会通过决议要求欧盟立即停止“北溪-2”项目建设,声明指出,欧盟各国应认真审视与俄罗斯在外交政策平台及工程建设中的合作。2021年12月15日,欧委会公布了欧盟对天然气市场指令的修订,提出了“禁止欧盟成员国与非欧盟国家签订持续到2049年后的长期天然气供气合同”。欧盟权力的核心基于对知识的掌握和控制,运用欧盟的法律和决策程序,来引导成员国的行为偏好。<sup>①</sup>根据欧盟的法律规定,天然气管道运营和天然气销售两项业务应独立运作,“北溪-2”项目要接受欧委会的审查,而欧委会作为规则制定者,可以利用其对议案审查的创制权影响该项目的进展。<sup>②</sup>为了维护德国与欧盟其他成员国谈判时的中心位置,德国政府就“北溪-2”项目与欧盟成员国进行积极沟通与协商,以增强该项目在欧盟内部的合法性。

第二,德国一度借助“诺曼底模式”来缓解俄罗斯与乌克兰之间的矛盾,以维护其在博弈中的有利位置。然而,俄乌局势恶化导致德国影响其他行为体认同和利益的能力不断下降,德国政府在博弈情境中的结构位置日益趋向边缘。自2014年3月克里米亚被并入俄罗斯联邦,莫斯科与基辅之间的冲突不断加剧,俄美关系与俄欧关系也受到巨大冲击。乌克兰是俄罗斯向欧洲输送天然气的关键中转地,也是俄欧能源合作的主要障碍。2019年12月9日,“诺曼底模式”四国领导人——俄罗斯总统普京、德国总理默克尔、法国总统马克龙和乌克兰总统泽连斯基,在法国巴黎就乌克兰东部问题进行磋商。这一模式是2014年克里米亚危机爆发以来,解决俄乌在顿巴斯地区冲突的一个重要谈判机制,也是德法合作的支柱。该模式使德国政府在谈判网络中占据中心位置,减少了德国运用结构性权力的负向关联。2019年12月19日,在欧盟与德国的调解下,特别是在德国政府任命的天然气过境特别代表格奥尔格-格拉夫-瓦尔德塞(Georg Graf Waldersee)的调解下,俄乌双方同时撤销索赔并将天然气过境合同延长至2024年。<sup>③</sup>德国政府一度认为,该协议可在一定程度上降低“北溪-2”项目对乌克兰经济和战略安全的威胁,为该项目实施铺平道路。不过,由于这一谈判机制把在谈判网络中占据重要位置的美国排除在外,德国发挥结构性权力受到明显制约,就在俄乌达成协议的一天后,时任美国总统特朗普签署了总额高达7380亿美元的《2020财年国防授权法案》,提出对参与“北溪-2”项目的企业与个人实施制裁。即便是在2022年乌克兰危机爆发前夕,德国仍希望通过在柏林举行“诺曼底模式”四方会谈来

<sup>①</sup> [美]迈克尔·巴尼特、[美]玛莎·芬尼莫尔:《为世界定规则:全球政治中的国际组织》,第41-43页。

<sup>②</sup> 孙祁:《德国新政府给德俄天然气管道项目设下重重障碍,欧盟法律关或让“北溪-2”难过关》,载《文汇》,2021年12月23日, <https://www.whb.cn/zhuzhan/huanqiu/20211223/440504.html>。

<sup>③</sup> Katrin Böttger, “Deutschland, die EU-Russland-Beziehungen und die Östliche Partnerschaft,” in Katrin Böttger and Mathias Jopp, eds., *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Nomos, 2021, p.478.

缓解俄乌紧张局势,进而为启动“北溪-2”项目创造时机。然而,持续恶化的俄乌局势使博弈情境中各相关行为体的认同和利益分歧不断增大,启动“北溪-2”项目越发困难,德国在谈判网络中的结构位置不断被掣肘和制衡。

第三,德国政府致力于降低负向关联——美国的影响,通过斡旋与美国达到最低限度的共识,从而增强德国对该项目谈判进程的控制力。在特朗普执政时期,美国政府对“北溪-2”项目的制裁,直接或间接打击了十多个欧洲国家的上百家公司,引发德国政府的谴责和抗议。作为“北溪-2”项目的负向关联,美国的影响因特朗普“美国优先”的外交政策造成的美欧关系裂痕而降低,而俄美关系的缓和为德国发挥结构性权力创造了良好的互动时机。不过,这一互动时机很快被拜登政府打破。拜登上台后,不仅积极修复大西洋伙伴关系,还努力拉拢欧洲盟友对抗俄罗斯,这对德国利用欧美分歧推动“北溪-2”项目造成巨大阻碍。在拜登上任时,“北溪-2”项目已经完成了95%,进一步制裁亦无法阻止该项目,迫于默克尔的坚持,拜登政府尝试接受该项目。<sup>①</sup> 2021年7月,默克尔在其卸任前访美时与拜登达成协议,双方将通过合作确保乌克兰和欧洲能源安全,若乌克兰安全形势进一步恶化,德国将不会允许该项目投入运营,同时德国也得到了美国不会对参与该项目的德国公司实施制裁的承诺。随着俄乌局势日益严峻,围绕“北溪-2”项目的博弈情境也发生了变化。德国总理朔尔茨于2022年2月初访美时,拜登表示,若俄罗斯“入侵”乌克兰,将结束“北溪-2”项目。面对拜登的威胁,朔尔茨回避提及该项目,只表示德国会与美国采取一致行动。后来,随着乌克兰危机的全面爆发,德国不得不兑现承诺,中止审批该项目。而且,乌克兰危机持续发酵导致欧洲安全局势日益恶化,德国对美国及其主导的北约的军事依赖不断增强,其外交和战略自主的困境更加凸显,<sup>②</sup>德国政府对“北溪-2”项目的认同和利益已发生根本转变。

第四,默克尔政府在有效管控内部分歧的同时,极力在对俄关系与对欧盟、美国关系之间维持平衡,而朔尔茨政府内部分歧外化,打破了国内与国际、俄罗斯与欧美之间的平衡。德国政府内部对“北溪-2”项目始终存在分歧,默克尔凭借个人能力极力减少国内分歧形成的负向关联,集中应对与欧盟成员国和美国的博弈。然而,朔尔茨总理与外交部长对该项目的分歧,弱化了德国政府在博弈情境中的结构位置。德国总理朔尔茨在上任伊始表示,“北溪-2”项目只是一个“纯粹的私有项目”,不应将其与乌克兰

<sup>①</sup> Kiron Skinner and Russel A. Berman, “Biden’s Surrender to Merkel on Nord Stream 2,” *Foreign Policy*, July 26, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/07/26/biden-merkel-putin-nord-stream-2-gas-pipeline-germany-russia-ukraine-geopolitics-central-eastern-europe/>.

<sup>②</sup> 黄颖:《欧盟的“战略自主”困境更加凸显》,载《世界知识》,2022年第10期,第17-19页。

兰危机联系在一起。<sup>①</sup> 德国外交部长贝尔伯克则认为,该项目不仅仅是一个纯粹的私有项目,它具有地缘战略意义,如果乌克兰危机升级,德国与其盟国应采取包括“北溪-2”项目在內的广泛应对措施。<sup>②</sup> 最终,德国能源监管部门以该项目不符合本国能源法为由,于2021年11月宣布暂停该项目的认证程序。国内博弈的失败表明,包括朔尔茨在内的项目支持者在博弈情境中的结构位置不断被边缘化。

德国无法施展结构性权力启用“北溪-2”项目的根本原因在于三个方面:第一,乌克兰危机全面爆发对该项目的谈判网络结构造成巨大的破坏,各相关行为体主动或被动地切断了它们与结构的连接,导致德国政府原有的结构性权力赖以生存的博弈情境不复存在,德国政府无力使以其为中心的谈判网络结构重回稳定。第二,乌克兰危机扩大了德国政府与其他相关行为体在“北溪-2”项目上的认同和利益分歧,谈判网络中的德国与其他谈判方的权力关系变得愈发不对称。起初德国还能借助特朗普政府推行“美国优先”的外交政策给美欧关系带来的负面影响,排除美国的干扰,独立设置谈判议程,并消除来自欧盟的制度障碍。可是随着拜登上台后美欧关系的改善,美国加强了对欧洲对外政策的控制,德国政府协调本国与欧盟利益的难度在加大,影响欧盟集体认同和利益的能力在减弱。第三,在整个谈判进程中,德国政府始终缺乏发挥结构性权力所需的有力的互动支点。德国政权的交接和执政党格局的变化,导致德国政府在博弈情境中无法稳定和持续地团结国内力量,一致对抗国际方面的阻力;即使该项目通过了德国监管机构的认证批准,面对欧委会的严格审查也荆棘丛生;德法在该项目上的低共识度,导致德国政府难以从法国获得足够的杠杆力来推进该项目;欧俄地缘政治矛盾上升造成博弈情境中支持“北溪-2”项目的行为体彻底被边缘化。

## 五 结论

综上所述,结构性权力是德国在与大国博弈时普遍遵循的权力逻辑,以此平衡其与大国之间的权力不对称。作为长期存在却未受到足够重视的国家间博弈“武器”,结构性权力高度集中在大国手中,同时它也为中小型国家和非国家行为体提供了与大

---

<sup>①</sup> Albrecht Meier, “‘Es ist belämmernd’ Scharfe Kritik von Grünen an Scholz-Aussagen zu Nord Stream 2,” Tagesspiegel.de, 17.12.2021, <https://www.tagesspiegel.de/politik/scharfe-kritik-von-grunen-an-scholz-aussagen-zu-nord-stream-2-6854395.html>.

<sup>②</sup> “Nord Stream 2: Baerbock betont ‘geostrategische Rolle’ - Russlands Botschafter warnt vor Verzögerung,” RedaktionsNetzwerk Deutschland, 28.12.2021, <https://www.rnd.de/politik/nord-stream-2-annalena-baerbock-betont-geostrategische-rolle-russlands-botschafter-warnt-vor-ORJZF2QINTB3PCFY2ZDQVCBWJY.html>.

国博弈的机会。通过案例分析可归纳出结构性权力的三个主要特征。

第一,博弈情境中占据中心位置的行为体,往往与情境中的其他行为体拥有较多正向关联,并能通过设定谈判议程影响谈判进程与结果,结构性权力会随着行为体在谈判网络中的位置被边缘化而衰退。结构杠杆力不是行为体间的简单互动,谈判网络越复杂,处于中心位置的行为体受到的限制就越大;线性关联主体越多,利益攸关方之间的协调难度越大,共识就越难达成,这便是结构性权力的悖论——既依赖关系互动,又可能因关联主体的增加或频繁的互动而减弱。德国统一的谈判过程中,西德借助英美的“特殊关系”降低英国对谈判议程的干扰,西德在和英国互动被削弱的结构位置恰好与和美国互动被增强的结构位置相抵消,因而未给德国统一的整体进程带来根本性的改变。中欧投资协定谈判涉及众多行为体,德国借助其在欧盟内部的领导力,影响行为体的认同和利益,从而促成《协定》的达成。而阻碍《协定》落地的主要原因在于中欧意识形态的差异,尤其是拜登上台后美欧关系缓和,使得德国推动《协定》落实面临更多来自欧盟层面的阻力。“北溪-2”项目谈判的关联主体众多,德国与美国、中东欧国家的能源战略利益冲突,明显弱化了德国在谈判网络中的结构位置。

第二,结构性权力极度依赖博弈情境,受国内外多层变量干扰,行为体需要建立外交协调机制来与其他行为体进行有效互动,不断优化自身的结构位置。来自个人、国家、国际各个层面的不同行为体间的动态互动,持续引发各行为体主动或被动的结构连接或断裂,从而造成居于优势位置行为体的结构位置出现偏移,无法在特定谈判网络中持续有效地运用结构性权力。首先,结构性权力的发挥取决于博弈情境和互动时机,在与他国互动时,德国的结构位置有时被增强,有时则被削弱或制衡。《协定》的达成利用了特朗普政府向拜登政府过渡的时机,而《协定》签署环境随着拜登上台后跨大西洋伙伴关系的改善而恶化;在卸任欧盟轮值主席国后,德国失去了在中欧投资协定谈判博弈情境中的有利位置;乌克兰危机升级导致欧盟国家加速与俄罗斯能源“脱钩”,重启“北溪-2”项目的前景变得渺茫。其次,结构中的某些行为体可能直接作用于谈判结果,导致处于有利结构位置的行为体在博弈情境中的位置彻底被边缘化。尽管默克尔极力推进《协定》的达成,但中欧意识形态的分歧最终阻碍了《协定》的签署;乌克兰危机爆发彻底激化俄罗斯与西方国家之间的矛盾,“北溪-2”项目沦为美欧与俄罗斯地缘政治博弈的牺牲品,德国国内支持该项目的行为体在博弈情境中被孤立。最后,在同一博弈情境中,行为体间的博弈会改变各行为体的结构位置及其自身的角色认知。在《协定》和“北溪-2”项目的谈判过程中,欧盟及其成员国的互动和认知变化,引发德国结构位置从中心移到边缘,使其无法稳定发挥结构性权力的效力。

第三,结构性权力并不独立存在,往往与软硬权力或权威等共同发挥作用。虽然国家软硬权力的增减不会直接影响其在谈判网络中控制杠杆力的能力,<sup>①</sup>但软硬权力能够为结构性权力提供必要的价值和物质基础,提升结构性权力的效力。例如,西德强大的经济实力是德国统一“内部进程”和“外部进程”谈判取得突破的关键,它不仅通过灵活使用或收紧紧急援助条件动摇东德反对德国统一的立场,还通过对苏联的经济援助换取戈尔巴乔夫的关键性让步。《协定》达成和“北溪-2”项目得以建成是德国结构性权力与领导权威共同作用的结果,既包括制度资源的直接约束力,又包括话语资源的间接影响力。与联系性权力采取强制服从的方式不同,权威则强调行为体通过非强制方式使其他行为体接受其意愿的能力。<sup>②</sup>在《协定》达成和“北溪-2”项目推进的过程中,默克尔的个人权威增大了德国政府结构性权力的效力,减少了德国国内、欧盟和国际层面的话语和制度障碍。之后,随着默克尔淡出德国政坛,德国在博弈中的结构性权力明显减弱,曾依托默克尔的个人权威达成的谈判和建成的项目被搁置。

综上,两德实现和平统一、中欧达成投资协定和“北溪-2”项目天然气管道得以建成是德国政府成功运用结构性权力的重要体现,同时,中欧投资协定批准程序被冻结与启动“北溪-2”项目前景渺茫又凸显了结构性权力的有限效力。实证分析表明,在与中、美、俄大国博弈时,德国更加倾向于使用结构性权力杠杆来维护国家利益,以实现它在大国谈判时的权力平衡,但是结构性权力的效力经常受到地缘政治冲突、军事和经济资源的局限,以及外交与社会认同等条件的制约。结合德国与大国博弈时采取的权力策略,考察结构性权力复杂的运作机制和重要行为体结构位置的变化,是对结构性权力理论和实践的补充,也为世界各国应对复杂的国际谈判提供了有价值的理论和实践参考。未来的研究应着重关注小国以及非国家行为体对结构性权力的运用,尤其是在与大国博弈相持不下的时候,探讨它们如何运用结构性权力对其他行为体进行外交强制和战略遏制,进而影响国际秩序的形态与走势。在国际谈判网络中,行为体认同和利益的互动与变化,以及由结构位置变化触发的结构性权力转移也值得持续关注。

(作者简介:黄颖,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员、博士后,中国社会科学院中德合作中心助理研究员;责任编辑:蔡雅洁)

① 辜学武:《结构实力猜想:逻辑与命题》,第31页。

② 李少军:《国际政治学概论(第五版)》,第129页。