

# 德国默茨政府对华经济安全政策： 多维动因与政策实践

——基于风险政治视角的分析<sup>\*</sup>

张 杨

**内容提要:**2025年,美国挑起关税战,全球经济不确定性进一步增加,经济安全政策愈加成为各国政府极度重视的政策领域。德国默茨政府执政后,提出以“战略性去风险”为导向的对华经济安全政策,在维护双边经济合作大局的同时,意图加强经济安全领域的整体管控力度,在数个具体的风险议题上采取针对性的对华“去风险”措施。本文搭建风险政治分析框架,重点探讨该政策的多维动因和政策实践。研究发现,德国对华经济安全政策由多方面因素共同驱动,具体包括德国国内外的风险环境、在华德企与研究专家的风险认知,以及联邦总理与各部部长的风险意愿。在多维度因素的共同作用下,该政策保持较为平稳的推进状态。目前,在政策实践中,德国将稀土供应链依赖、关键基础设施安全及欧盟市场份额竞争界定为对华经济安全领域的主要风险来源,并综合运用政治手段、经济手段和法律手段对此进行有限度地风险治理。未来,德国的对华经济安全政策将对德国经济发展及中德经贸关系产生重要影响。在全球经济贸易环境动荡不安的大背景下,德国和欧盟应重新校准对中国的“风险滤镜”,通过与中国加强经济合作,为自身经济乃至全球经济“去风险”。

**关键词:**“去风险” 经济安全 德国对华政策 稀土 关键基础设施

## 一 引言

在全球经济增长动力趋弱、国际秩序与全球治理体系深度调整的背景下,各国的

<sup>\*</sup> 本文系中国博士后科学基金第75批面上资助课题(编号:2024M752401)、国家区域国别研究中心同济大学德国研究中心2024年度校内开放课题(编号:2024DYZKXN10B)的阶段性成果。感谢匿名评审专家提出的宝贵意见和建议,文责自负。

风险关切都在上升，经济问题也越来越被“政治化”和“泛安全化”，“经济安全”概念成为热点。<sup>①</sup> 近年来，不少国家开始重新思考自己在全球供应链中的角色，纷纷致力于打造更有韧性的经济体系。例如，欧盟在经济安全领域推出了一系列政策，强调“战略自主”，力求在关键原材料、半导体和绿色能源等领域减少对个别国家的依赖。<sup>②</sup> 与此同时，2023年6月，德国朔尔茨政府出台首部《德国国家安全战略》(Nationale Sicherheitsstrategie)，将关键基础设施、关键依赖、单向依赖以及竞争劣势等问题视为经济安全领域的风险，意图在该领域从多方面采取措施，以提升本国经济的韧性。<sup>③</sup> 同年7月，朔尔茨政府发布《中国战略》(China-Strategie)，强调对华“去风险”的思路，呼吁德国企业减少对中国的“单向依赖”，并试图在经济安全领域加强与“全球南方”的合作，以推动对华“去风险”。<sup>④</sup>

一位新领导人的上台、一个新政府的组成往往会推动这个国家内政外交(包括对华政策)的重大调整和变化。<sup>⑤</sup> 2025年5月组建的默茨新政府高度重视经济安全，同年8月，建立了新的安全治理机制，在联邦层面成立了德国国家安全委员会(Nationaler Sicherheitsrat, NSR)。默茨政府意图将经济安全融入国家安全政策的核心，通过跨部门协作、战略规划、情报融合和危机应对，提升德国处理经济安全议题的应变能力。在对华经济安全议题上，同前任总理朔尔茨相比，默茨在就任总理前，通过多次公开讲话表达了更为负面的态度。默茨政府在执政后的首份政府声明中强调，为实现“战略性去风险”，德国将进一步减少对中国的单方面依赖，<sup>⑥</sup> 同时明确以“去风险”原则为指导，系统审视中德经济关系中可能存在的结构性依赖与脆弱性，并通过专家委员会和

<sup>①</sup> 孙彦红：《欧盟经济安全战略及对华影响解析：从“开放性战略自主”到全面“去风险”》，载《俄罗斯东欧中亚研究》，2024年第2期，第22页。

<sup>②</sup> 相关研究参见丁纯：《欧盟经济安全战略及其影响》，载《当代世界》，2024年第4期，第42—48页；崔洪建：《百年变局下的欧洲之变与中欧关系的起承转合》，载《欧洲研究》，2023年第1期，第17—27页；胡子南、杨向荣：《复合相互依赖：欧盟发布经济安全战略及一揽子计划的动因与影响》，载《云南社会科学》，2024年第3期，第28—38页；顾苏、熊炜：《试析欧盟推动对华“去风险”》，载《现代国际关系》，2023年第9期，第42—59页。

<sup>③</sup> 相关研究参见郑春荣、林卓然：《三重战略逻辑视域下的德国国家安全战略》，载《国际展望》，2024年第2期，第24—46页；伍慧萍：《德国首部国家安全战略的源起、内涵与展望》，载《德国研究》，2023年第4期，第4—24页；黄萌萌：《德国综合安全观：理论缘起、历史演进与实践评估》，载《国际安全研究》，2024年第1期，第108—135页；黄颖：《德国对华政策欧洲化及其对中欧关系的建构效应》，载《国际政治研究》，2025年第1期，第56—83页。

<sup>④</sup> 伍慧萍：《2024年德国外交政策的调整与发展动向》，载郑春荣主编：《德国发展报告(2025)：政治“右转”背景下的德国》，社会科学文献出版社2025年版，第83页；张杨：“‘全球南方’崛起背景下的德国对非政策转型”，载《德国研究》，2025年第3期，第79页。

<sup>⑤</sup> 冯仲平：《多维视角下欧洲研究的发展与创新》，《中国社会科学报》，2024年8月22日，[http://ies.cass.cn/cn/work/comment/202408/t20240822\\_5773252.shtml](http://ies.cass.cn/cn/work/comment/202408/t20240822_5773252.shtml)。

<sup>⑥</sup> Die Bundesregierung, “Regierungserklärung von Bundeskanzler Friedrich Merz,” 14 May 2025, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-friedrich-merz-2347888>.

年度报告将相关评估与干预路径制度化。<sup>①</sup>

从默茨政府上台前后发布的官方文件来看,其在德国对华战略定位及对华经济政策的相关表述与叙事方面,相较于上届政府已出现新的变化。首先,默茨政府对中国的定位有所调整。虽然默茨政府明言,中国仍将是德国和欧盟在经济领域的重要合作伙伴,<sup>②</sup>但在对华战略取向上,德国正日益突出“制度性对立”的概念表述。在联盟党—社民党联合执政的联盟协议中,默茨政府未再直接延续使用上届政府所遵循的“合作伙伴、竞争者及制度对手”对华三重定位。该协议强调,中国的行动已日益凸显出“制度对立”的元素,德国将致力于减少单方面依赖,推行“去风险”政策,以增强自身的韧性。<sup>③</sup> 其次,默茨政府的对华经济政策有所调整。默茨政府上台后偏重“风险叙事”,要把对华的“去风险”战略“落到实处”,并可能推动德国对华经贸政策从“谋互惠”到“去风险”演变。<sup>④</sup> 在默茨的领导下,德国或将深化对华“去风险”议程,同时保留对两国经济至关重要的关键领域的合作渠道。<sup>⑤</sup> 例如,汽车产业和绿色能源产业等领域的贸易和投资仍将保持较大规模,但可能越来越多地在管控更严、政治敏感度更高的框架内运作。<sup>⑥</sup>

综上所述,德国默茨政府对华经济安全政策的特征可以概括为三点:其一,秉持“战略性去风险”的政策导向;其二,以进一步落实对华“去风险”为政策目标;其三,德国总体上仍将维护对华经济合作的大局,但将加强经济安全领域的整体管控力度,在具体的风险议题上采取针对性的对华“去风险”措施。在此基础上,本文试图回答的关键问题包括:影响默茨政府对华经济安全政策的关键变量、多维度动因是什么? 目前德国重点将哪些涉华经济议题认定为风险问题? 德国试图在多大程度上、使用哪些政策手段进行应对? 为回答上述问题,本文将搭建风险政治分析框架,围绕风险环境、风险认知、风险意愿、风险界定和风险治理五个核心要素,就德国对华经济安全政策的

① 杨解朴:《嵌入式建构:默茨政府对德国国家角色的重塑路径》,载《欧洲研究》,2025年第4期,第54页。

② Die Bundesregierung, “Regierungserklärung von Bundeskanzler Friedrich Merz,” 14 May 2025, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-friedrich-merz-2347888>.

③ CDU, CSU and SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” p.91.

④ 姜锋:《德国新总理一上任,就亮出对华“三板斧”》,凤凰网,2025年5月18日,<https://news.ifeng.com/c/8jTVDNzmGYq>。

⑤ Giulia Interesse, “China–Germany Economic Relations 2025: What Merz’s Leadership Means for Trade and Investment,” China Briefing, 26 May 2025, <https://www.china-briefing.com/news/china-germany-relations-2025-merz-leadership-trade-investment/>.

⑥ Ibid.

多维动因和政策实践展开研究,从而为德国(亦可以扩展至欧盟及其他国家)的“去风险”经济安全政策研究提供一种新的系统性分析视角。

## 二 经济安全、风险政治及分析框架

### (一) 经济安全

近期“经济安全”作为独立的概念引起国际政治学者的诸多讨论,主要由于大国间以产业政策和贸易战的形式展开激烈的地缘政治竞争,使经济安全愈加成为各国政策关注的热点和焦点。<sup>①</sup> 经济安全正逐步从传统的国家安全框架中分离出来,日益成为各国政策制定过程中重点关注的核心议题之一。近年来,欧美国家不断炒作“国家安全”概念,设置“泛安全化”陷阱,试图推动对华经贸等问题的“政治化”与“安全化”。在解释和分析欧美国家对华经济安全政策的研究过程中,经济学理论以及安全政策的传统理论范式均面临“理论失灵”的现实困境。

一方面,欧美国家对华“去风险”的经济安全政策并不符合经济学的逻辑理路。事实上,中国在全球供应链中的中心地位是全球市场运行的自然结果,对中国的经济依赖这一市场现象也并不能与经济风险画等号,因而,纯粹的经济学视角无法解释美欧“去风险”战略的逻辑。<sup>②</sup> 从经济学的角度来看,这种相互依赖通常能带来双赢的结果,企业根据成本和效益进行全球的分工与合作,推动了全球化的深入发展。例如,在半导体、新能源和稀土等关键领域,供应链的集中化可以让各国企业的效率大幅提升。然而,欧美国家却开始担忧,这种集中化可能会对本国供应链的稳定性和战略自主性带来风险。特别是在新冠疫情、军事冲突和贸易摩擦等事件的冲击下,这种担忧被进一步放大。因此,一些国家开始将经济安全议题上升为国家战略,着手推动供应链的多元化布局。

另一方面,安全政策研究的传统理论范式难以解释欧美对华“去风险”的多维动因。在传统安全研究中,“威胁—安全”长期以来一直是主流的分析范式。这种模式以国家为核心,重点关注外部威胁对国家安全的冲击,并认为实现国家安全的前提是消除外部威胁。因此,军事力量、边境保护以及识别敌对势力等成为传统视域下安全

<sup>①</sup> 孔繁颖、李巍:《从互惠走向互搏:经济要素“武器化”与国家经济安全》,载《外交评论》,2025年第3期,第34页。

<sup>②</sup> 同上文,第35页。

政策的关键内容。在冷战时代及冷战结束初期,经济安全被看成一种工具,是维护国家军事安全的一个中介目标。<sup>①</sup>但随着全球化加速和非传统安全问题日益凸显,经济安全的主体性不断增强,军事安全已不在安全政策研究中占据一家独大的位置。因此,“威胁—安全”理论范式在探讨当今世界的安全挑战时,逐渐显现出解释能力不足的迹象,有必要向“风险—安全”的理论范式转变。<sup>②</sup>

## (二) 风险政治

在“风险—安全”理论范式下,首先需要厘清的问题是“风险”的定义与衡量标准。与威胁相似,风险是尚未发生但可能发生的未来损失,也同样暗含了对未来进行处置和干预的要求。<sup>③</sup>国家经济安全研究中的“风险”通常用来指涉那些可能损害国家行为体利益的潜在因素,关注未来一段时间内某些尚未发生但可能出现的情境是否对国家行为体构成伤害,并依赖国家对这些可能性进行评估与预判。具体而言,国家经济安全风险的主要衡量标准涵盖四个维度:供应链依赖性与集中性、战略行业与技术敏感性、外资方在关键行业的控制度和关键资源与基础设施安全。<sup>④</sup>基于本国的利益考量,各国对不同类别风险的重视程度存在差异。美国聚焦大国博弈与科技竞争,更加倾向于在半导体、通信技术、人工智能(AI)等行业采取敏感技术的出口管制措施。德国的对外贸易依存度极高且本国资源比较匮乏,其高度关注供应链的安全性以及进口关键资源的多元性。对风险的认知和界定将直接影响特定行为体对外政策的走向,以及其为降低或消除风险发生的概率所采取的政策举措,可称之为“去风险”行为。<sup>⑤</sup>

一国的经济安全政策从国家安全的角度出发,试图为本国经济活动“去风险”。那么,其中的风险又是从何而来?起初,风险概念是与概率论紧密相连,被视为通过科学和技术能够得以认识、计量和控制的客观存在。<sup>⑥</sup>从理性主义的视角来看,行为体对风险的识别与应对方式主要受到客观环境变动的影响,无论是对风险的界定与判

<sup>①</sup> 魏浩主编:《国家经济安全学》,北京大学出版社2023年版,第4页。

<sup>②</sup> 庞珣:《反思与重构:全球安全和全球治理的风险政治理论及方法》,载《国际政治研究》,2024年第2期,第28页。

<sup>③</sup> 唐士其、庞珣:《综合安全论:风险的反向界定和政治逻辑》,载《国际政治研究》,2022年第6期,第13页。

<sup>④</sup> Mathias Cormann et al., “Economic Security in a Changing World,” OECD, 11 September 2025, [https://www.oecd.org/en/publications/economic-security-in-a-changing-world\\_4eac89c7-en/full-report/economic-security-and-vulnerabilities-in-international-supply-chains\\_dc88aefa.html](https://www.oecd.org/en/publications/economic-security-in-a-changing-world_4eac89c7-en/full-report/economic-security-and-vulnerabilities-in-international-supply-chains_dc88aefa.html).

<sup>⑤</sup> 岳圣淞:《亚太视域下的欧盟对华“去风险”战略:表征、影响及应对》,载《亚太安全与海洋研究》,2025年第4期,第16页。

<sup>⑥</sup> 唐士其、庞珣:《综合安全论:风险的反向界定和政治逻辑》,第13页。

断,还是在风险应对策略上的决策,很大程度上体现为一种理性的权衡与选择过程。<sup>①</sup> 理念主义风险学说对风险的起源提出不同的观点,指出关于风险的一切都并非真正关乎危险的事实,而是关于风险如何被“政治化”。<sup>②</sup> 由此可见,风险并不是易于量化或明确定义的事物,而是由社会构建的。<sup>③</sup> 风险由“可计算的不确定性”变为“不可接受的不确定性”,从而从客观事实转向社会政治事实。<sup>④</sup> 因此,在探讨经济安全政策的风险时,学界不应只关注与风险有关的客观数据,还应深入挖掘风险产生的政治动因。例如,同一项经济安全议题,在各个国家可能会被贴上不同的风险标签。出现这种差异的原因,并不是这个议题本身的内容发生了变化,而是每个国家内部对该议题进行的政治解读不尽相同,以及就此议题展开的国内政治互动各不相同。

从研究国家经济安全政策的现实出发,通过科学和技术来客观衡量对外经济政策风险的研究方法已经不占据主流位置。当前,西方国家政界人士高频率地参与本国风险的界定,学者较少使用数据来测量国家间经济活动的风险,但也经常将重点聚焦于地缘政治冲突与地缘经济竞争。经济议题日益“安全化”、经济风险日益“政治化”,促使学界引入风险政治的理论视角开展经济安全政策的研究。庞珣教授提出的风险政治理论指出,政治贯穿了风险的整个“生命周期”,深刻影响着将何种不确定性因素拣选出来作为“风险”,如何对不同国家和地区的风险关切进行优先级排序,以及用何种方式管理风险。<sup>⑤</sup> 从该理论的观点出发,政治场域中风险的生命周期主要包括三个环节。一是“风险界定”的政治。风险作为不可置之不理的不确定性,意味着“风险界定”并不是发现客观实体而是构造外部对象。二是“风险治理”的政治。风险概念从诞生之日起即包含了干预和行动的涵义。风险治理长期以来被视为一项科技任务,但实际上从未脱离政治的场域。三是“风险选择”的政治。风险选择是对何种风险加以何种程度的公共关注。在当今国际政治中,风险越来越明显地充当了政治分野的划线,人们团结在共同选定的风险周围,与那些选择了不同风险的阵营形成对峙。<sup>⑥</sup> 其中,与风险选择紧密相关的是各政治行为体的风险认知和风险意愿,从这个角度出发,

<sup>①</sup> Jonathan Mercer, “Rationality and Psychology in International Politics,” *International Organization*, Vol.59, No.1, 2005, pp.95–97.

<sup>②</sup> 岳圣淞:《亚太视域下的欧盟对华“去风险”战略:表征、影响及应对》,第18页; Mary Douglas, *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*, Routledge, 1992, p.29。

<sup>③</sup> 郑春荣、林卓然:《三重战略逻辑视域下的德国国家安全战略》,第29页。

<sup>④</sup> 庞珣:《反思与重构:全球安全和全球治理的风险政治理论及方法》,第14页。

<sup>⑤</sup> 庞珣:《风险政治视域下的全球安全与全球治理》,载《国际政治研究》,2024年第2期,第9页。

<sup>⑥</sup> 庞珣:《反思与重构:全球安全和全球治理的风险政治理论及方法》,第15–21页。

尹继武教授进一步补充了风险政治理论。他提出,全球风险社会的形成是一个风险感知的集体共识形成的过程,不同的国内行为体和国际行为体关于何为风险、风险影响为何等具体性质和程度的判定,是多主体、多国家的认知和政治互动的结果。<sup>①</sup>值得注意的是,有两种关于风险选择的机制在全球风险社会形成的过程中发挥着不容忽视的作用:一是风险意愿的愿望机制。不同国家对于国际风险的判断,受到各自背后的愿望思维的推动。这种愿望思维既是执政者的情感和个人动机的反映,同时也在很大程度上由各自的官僚政治和政治制度所驱动;<sup>②</sup>二是风险认知的差异机制。由于不同群体的利益、认知能力、生活习惯等差异,对于何为风险及其危害程度的认知并不一致。<sup>③</sup>

风险政治理论对研究国家经济安全政策的逻辑建构大有裨益,从分析政策动因到描述政策实践,皆可从风险政治的视角出发寻求答案。一方面,国内政治在一定程度上驱动国家的对外政策。就政策动因而言,国内政治行为体的风险意愿以及风险认知,对于分析一个国家为何将某一事物或与其他某个国家的经济活动视为风险具有不可替代的重要作用。另一方面,国家遵循“识别风险—去风险”的政策路径。就政策实践而言,国家对具体经济议题进行风险界定是构造外部对象的过程,且难以脱离政治场域而单纯以科技任务的眼光来采取措施推进风险治理。在此基础之上,本文认为,风险环境是风险政治视域下一个不可或缺的核心要素,应当被纳入整体的研究框架之中。具体而言,风险环境是指在一段时间内,国家行为体和国内政治行为体所面对的、有影响力的国内外政治、经济因素的总和。其影响力体现在,国内层面及国际层面的风险环境对国内政治行为体的风险意愿及风险认知具有非常明显的调适作用。综上,用于研究国家经济安全政策的风险政治具有五大核心要素,即风险意愿、风险认知、风险环境、风险界定与风险治理,下文对此展开更加详细的论述。

第一,对国家经济安全政策具有直接决策权的国内政治行为体的风险意愿。在国家经济安全政策的决策过程中,政府首脑以及政府关键部门的高级官员,无疑拥有高度的领导和决策权力。而在应对风险的过程中,每个决策者的风险意愿有所不同。因此,他们的风险意愿对于一个国家是否将另一个国家视为本国经济安全的风险来源,以及在何种程度上将该国视为风险来源,都具有不可忽视的影响力。

① 尹继武:《全球风险社会的政治心理基础:一项理论性的探索》,第 50 页。

② 同上文,第 49 页。

③ 同上文,第 48 页。

第二,对国家经济安全政策具有间接决策影响力国内政治行为体的风险认知。在国家经济安全政策的制定过程中,应重点关注商业公司以及研究专家这两类国内政治群体的风险认知。其一,政府在处理重大的经济安全议题时,势必要重点考量经济界的意见建议和利益诉求,一些巨头企业甚至还拥有游说政府高层的强大政治影响力。其二,研究专家可以通过为政府部门直接提供咨询服务、参与公共讨论和塑造新闻舆论等多种途径,在政府领导层的决策过程中发挥影响力。

第三,对国内政治行为体的风险意愿及风险认知具有调适作用的国内外风险环境。国内政治行为体的风险认知与风险意愿不是凭空产生的,而是由主观想法和客观环境共同塑造而成的。政府首脑的风险意愿的形成固然离不开其个人对经济风险的理解和诠释,但国际和国内的风险环境变化会对他们如何看待外国带来的经济风险产生不可忽视的影响。换言之,同一位政府首脑在面对不同风险环境时所形成的风险意愿会有所差异,并且当前的风险环境可能让决策者既往的风险意愿发生一定程度的改变。

第四,风险意愿、风险认知与风险环境深度塑造了国家经济安全政策,而国家则在既定的政策框架内遵循“识别风险—去风险”的政策路径,在政策实践中对具体经济议题进行风险界定,并采取措施推进风险治理。该路径的首要步骤是识别潜在风险。政府各部门联合产业界和科研机构,针对可能影响国家安全与发展的外部依赖、基础设施安全以及供应链集中度等问题,进行深入分析和持续监测,共同界定关键风险点。在风险界定的基础之上,国家针对每个风险点使用不同的政策手段,制定不同力度的“去风险”措施,力争实现风险治理的目标。

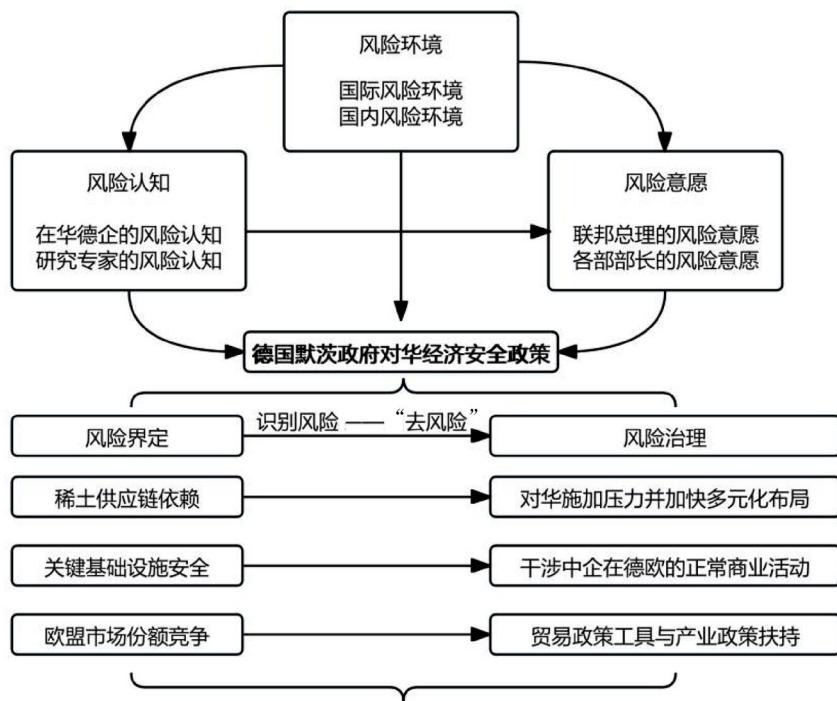
### (三)分析框架

从风险政治的研究视角出发,国家经济安全政策的核心研究任务囊括数个重要问题:该国缘何采取此种政策?将何种经济问题界定为本国的风险?采取何种措施进行风险治理?本文将遵循这条研究主线,围绕上文所述的五个核心要素,搭建风险政治分析框架(见图1),对德国默茨政府对华经济安全政策的动因与实践展开研究。

第一,本文通过风险政治视角,围绕风险环境、风险认知和风险意愿三个核心要素,系统分析德国默茨政府对华经济安全政策的形成原因。首先,德国面临国际层面和国内层面的风险环境:在国际上,美国在全球范围内发动关税战,中美大国博弈加剧;在国内,默茨政府面临在野党施加的政治压力并亟须重振经济与外贸。这些因素为政策的制定提供了现实背景,也影响德国国内政治行为体对经济安全优先级的判

断。其次,风险认知反映了德国企业和研究专家对涉华风险的不同看法。在德国对华经济安全政策中,商界看重与中国合作带来的经济收益,研究界则更担忧潜在的安全风险。最后,风险意愿体现了德国政府高层在对华“去风险”问题上的态度和行动倾向。从德国对华经济安全政策这一特定领域出发,本文主要关注联邦总理默茨、外交部长瓦德富尔(Johann Wadephul)与经济部长赖歇(Katherina Reiche)的风险意愿。

图 1 风险政治视域下的德国默茨政府对华安全政策



注:图由作者自制。

第二,在分析德国默茨政府经济安全政策的主要驱动因素之后,本文将聚焦该政策中的风险界定与风险治理,深入探讨德国在政策实践中如何遵循“识别风险—去风险”的路径,识别、评估并处理与中国经济交往中的关键风险。首先,就风险界定而言,德国注重供应链安全、关键基础设施和欧盟市场份额等领域与中国相关的风险。这一过程不仅需要政府机构的评估,还需要接受国内研究界及产业界的相关意见,可以说,德国各界共同参与了风险界定的工作。其一,在稀土供应链问题上,德国担心对

华依赖严重，在中美贸易冲突加剧的背景下，本国面临稀土断供的风险；其二，在关键基础设施问题上，德国担心中国生产的绿色电力设备给本国电力供应带来风险；其三，在欧盟市场份额的问题上，德国担心在中国产品的冲击下，自身将面临市场份额被蚕食的风险。其次，就风险治理而言，默茨政府采取了一系列治理措施，综合运用政治手段、经济手段和法律手段以应对上述风险议题。其一，针对稀土供应链依赖，德国使用政治手段对华施加压力，并运用经济和法律手段加快多元化布局；其二，德国考虑使用政治手段和法律手段干涉中国绿色能源设备的生产企业在本国乃至欧洲的正常商业活动；其三，德国或将使用经济和法律手段为中国输欧产品设置贸易壁垒，并运用经济手段为本国产业提供政策扶持。

### 三 德国对华经济安全政策的动因分析

基于上述风险政治分析框架，下文将围绕德国国际及国内的风险环境、在华德企与研究专家的风险认知以及联邦总理和各部部长的风险意愿，对德国默茨政府对华经济安全政策的影响动因展开分析。

#### （一）风险环境

##### 1. 国际风险环境：美国在全球范围发动关税战及中美大国博弈

第一，美国发起关税战后，中国市场的重要性凸显，倒逼德国慎重推进对华经济安全政策。2025年4月初，美国总统特朗普宣布对欧盟加征20%关税。据德国科隆经济研究所(IW)估算，按照此关税税率，待特朗普四年任期结束，德国的累计经济损失可能达到2000亿欧元左右，至2028年，德国GDP将比未实施关税情形下的水平降低约1.5%。<sup>①</sup>此后，美国和欧盟之间又展开了多轮关税和贸易博弈，2025年7月27日，美欧达成新贸易协议，包括美国将对欧盟输美产品征收15%的关税、欧盟将对美增加6000亿美元投资，以及购买价值7500亿美元的美国能源产品等。<sup>②</sup>虽然美欧之间的关税战暂时告一段落，但特朗普的立场反复无常，在其任期内的美国贸易政策将保持极高的不确定性，德国在未来数年内会面临失稳的跨大西洋贸易关系及动荡的全球贸

<sup>①</sup> Jürgen Matthes et al., “Handelsstreit: Neue Trump-Zölle kosten Deutschland 200 Milliarden Euro,” IW, 3 April 2025, <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/juergen-matthes-samina-sultan-neue-trump-zoelle-kosten-deutschland-200-milliarden-euro.html>.

<sup>②</sup> 《美欧就15%关税达成协议，多品类关税细节仍存分歧》，澎湃新闻，2025年7月28日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_31249362](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_31249362)。

易市场。此外,德国出口至美国的商品仍需缴纳 15% 的关税,德国的经济损失仅相较美欧贸易协议达成前有所减少,但并未完全消除。在此国际风险背景下,德国和欧盟迫切需要同中国共同维护多边主义下的全球贸易格局,中国市场的重要性也愈发凸显。德国必须慎重考虑,在当前形势下如果强力推进对华经济安全政策,可能导致其在中美两大市场同时面临不利局面。

第二,中美大国博弈持续,科技脱钩趋势快速发展,德国担心在特定领域将面临“选边站”问题。德国所面临的外部风险环境还包括可能被卷入中美之间日益加剧的地缘政治博弈,从而逐步丧失在全球事务中维持自主立场与政策灵活性的能力。<sup>①</sup> 近几个月来,美中科技脱钩的趋势正在加速,特朗普政府采取了更强硬的安全政策举措,在全球范围内禁止使用中国华为公司生产的人工智能芯片。这一政策升级显著增加了德国企业在华商业活动的复杂性。原因在于,从德国的视角出发,诸多依赖中国供应链、在华投资建厂或在产品中使用中国技术的德国企业,可能面临被美国市场排除在外的风险,或必须应对更严格的出口管制和合规审查。在这样的风险环境下,一方面,德国很可能会从经济安全的角度考量,确定是否需要在特定领域加速与中国企业结束既有合作,从而避免自身利益受到日益激烈的中美科技博弈的影响;另一方面,德国如因顾及中美博弈将其供应链从中国迁出,不仅无法实现“去风险”目标,而且将被迫在三个方面应对新的经济安全风险。一是众多德国公司倚赖中国提供的高性价比零部件及中间产品,若从中国迁出供应链,可能引发生产成本急剧上涨、交付期限延长,进而削弱德企的整体运营效能。德企为重建供应链需要进行巨额投资,包括工厂建设、员工培训及物流体系重构等方面,相关成本的上升将传导至消费端,进而引发物价上涨。二是供应链回流欧洲或转移至成本较高的地区可能导致生产成本上升,进而推高产品价格,同时伴随就业岗位的减少。若德国政府未能有效应对产业调整过程中引发的区域性失业问题,再叠加物价上涨的问题,则可能加剧社会不满情绪,更多的德国选民将支持极右翼政党。三是如将供应链迁至成本较低的地区如印度、越南、墨西哥等国,仍无法有效保障德国的经济安全,这些潜在替代供应国在基础设施水平、政治稳定性以及制度透明度等方面与中国存在明显的差距,会给德国供应链的稳定性带来诸多不确定因素。

## 2. 国内风险环境: 面临在野党施加的政治压力并亟须重振经济与外贸

<sup>①</sup> Filip Medunić, “Wirtschaftssicherheit in unsteten Zeiten,” DGAP, May 2025, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/wirtschaftssicherheit-unsteten-zeiten>.

第一,在国内政治层面,德国面临在野党批评联邦政府的对华政策和德国选择党支持率不断攀升的国内风险环境。一方面,默茨政府上台后,绿党<sup>①</sup>和左翼党<sup>②</sup>在对华经济安全议题上对“黑红联盟”发难,尤其批评执政党推进对华原材料“去风险”行动缓慢。另外,2025年9月,德国《时代报》的民意调查显示,德国选择党的支持率已经超过联盟党,位居德国政党之首,<sup>③</sup>该党迅速崛起的政治态势对执政党造成巨大压力。面对上述国内风险环境,在反对党针对特定议题(如原材料政策)的批评下,默茨政府可能考虑做出一定程度的妥协,顺势在某些议题上推动对华风险治理措施的升级。另一方面,为有力应对德国选择党的上升势头,默茨政府必须积极落实竞选时的承诺,尤其在其执政的首年,能否交出令选民满意的经济答卷是本届政府稳固支持率的重中之重。因此,默茨政府需要在对华经济安全领域慎重施策,以防止中德经济关系出现重大变化,影响德国经济稳定发展的大局。

第二,在国内经济层面,德国面临亟须重振经济增长,同时又高度依赖对外贸易的国内风险环境。德国经济本身既有的老龄化和劳动力紧张、数字化水平滞后等结构性问题,叠加俄乌冲突影响下的投资不足、订单减少等新情况,导致德国经济自俄乌冲突爆发以来持续疲软。<sup>④</sup>近年来,德国工业规模呈现不断萎缩的趋势。2024年,德国制造业相较上一年减少了6.8万个就业岗位,与2018年的峰值相比,岗位总数的降幅高达17.2万个。<sup>⑤</sup>就业情况是经济形势的晴雨表,德国国内生产总值已经在2023年和2024年连续两年出现下滑的窘境。<sup>⑥</sup>对外贸易是拉动经济增长的重要动力之一,加之德国作为出口导向型工业大国,其贸易依存度在全球各经济大国中处于最高水平。<sup>⑦</sup>

面对此种国内风险环境,默茨政府既试图在极为庞大的中国市场中保住更多的市场份额,又需要在欧盟市场中同性价比不断提升的中国商品展开激烈竞争。因此,德

<sup>①</sup> Amelie Richter, “Rohstoffpolitik: Grüne fordern Kurswechsel in Berlin,” Table.Media, 14 July 2025, <https://table.media/china/news/rohstoffpolitik-gruene-fordern-kurswechsel-in-berlin>.

<sup>②</sup> Manuel Liu, “China-Strategie: Linke wirft Bundesregierung Planlosigkeit vor,” Table.Media, 9 July 2025, <https://table.media/china/thema-des-tages/china-strategie-wie-weit-die-bundesregierung-mit-der-umsetzung-ist>.

<sup>③</sup> “Warum die AfD an der Union vorbeizieht,” Die Zeit, 24 September 2025, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2025-09/wahlrend-umfrage-bundestagswahl-afd-union>.

<sup>④</sup> 丁纯等:《俄乌冲突以来的欧洲经济:表现、原因、政策应对与前景》,载《同济大学学报(社会科学版)》,2024年第4期,第27页。

<sup>⑤</sup> Michael Hüther, “Albtraum für den Welthandel: Weitere US-Zölle sind Gift für die deutsche Wirtschaft,” IW, 2 April 2025, <https://www.iwkoeln.de/presse/interviews/michael-huetter-weitere-us-zoelle-sind-gift-fuer-die-deutsche-wirtschaft.html>.

<sup>⑥</sup> 德国的GDP在2024年较上年下降0.2%,2023年较上年下降0.3%,参见德国联邦统计局数据, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/bip-bubbles.html>。

<sup>⑦</sup> 参见孔繁颖、李巍:《从互惠走向互搏:经济要素“武器化”与国家经济安全》,第49-50页。

国对华经济安全政策面临两个方向的作用力。一方面,德国作为出口导向型经济体,长期以来依赖中国作为其重要的贸易伙伴和生产基地,尤其是在汽车、机械制造和化工等关键产业。如果德国此时主动减少对中国市场的依赖、加快同中国市场的切割,将背离其国家宏观经济政策中提振经济增长的目标。另一方面,中国企业在全球价值链中快速崛起,特别是在电动汽车、5G 技术以及可再生能源领域获得重大突破。随着中国企业出口综合实力的不断增长,德国工业产品在全球市场尤其是欧盟市场中的优势地位正在不断减弱、市场份额不断缩减。德国会更有动力推进对华经济安全政策,通过扶持特定产业及在欧盟市场对华设置贸易壁垒等经济手段,增加本国在贸易领域同中国竞争的筹码。

## (二) 风险认知

### 1. 在华德企的风险认知: 总体风险认知水平较低且试图影响政界的风险意愿

第一,诸多最新商业调查显示,在华德企对中国的风险认知水平仍处在较低水平。2024 年年底,中国德国商会发布 2025 年商业信心调查报告。该报告显示,企业已经做好直面严峻环境(包括地缘政治环境与市场环境)的准备,绝大多数(92%)的德国企业计划维持在华业务。<sup>①</sup> 2025 年 4 月中旬,在中国德国商会的一项调查<sup>②</sup>中,约三分之二的受访企业呼吁联邦政府加强对华合作。相较于对华“去风险”,这些主要来自机械工程和汽车行业的 143 家会员公司认为,美国挑起的关税壁垒以及出口限制是企业面临的最大风险。此外,2025 年 1 月,科隆经济研究所的调查报告<sup>③</sup>显示,在需要进口外国中间产品的受访德企中,仅有 9.4% 的公司已经减少对中国中间产品的依赖,另有 13.9% 的公司计划在未来降低对中国中间产品的依赖程度。

第二,近来在华德企的商业活动证明,其真实心理动机绝非对华“去风险”。虽然近两年来地缘政治因素上升,但是德国对华直接投资却逆势增长,这表明德国企业仍看重中国的综合优势,相信中国进一步扩大开放会为中国与欧盟整体的务实合作创造新空间。<sup>④</sup> 例如,德国汽车巨头尚未认同德国政府的风险警告,并不认为自身在中国

<sup>①</sup> “Business Confidence Survey Report 2024/2025: Localization 3.0,” AHK Great China, 4 December 2024, <https://china.ahk.de/en/download/business-confidence-survey>.

<sup>②</sup> “Wie der Zollstreit deutsche Firmen in China belastet,” Die Zeit, 7 May 2025, <https://www.zeit.de/news/2025-05/07/wie-der-zollstreit-deutsche-firmen-in-china-belastet>.

<sup>③</sup> Galina Kolev-Schaefer et al., “Resilienz der deutschen Lieferketten nach der Zeitenwende,” EPICO KlimaInnovation und Institut der deutschen Wirtschaft, Januar 2025, <https://epico.org/uploads/files/EPICO-PAPER-GERMAN-Resilienz-der-deutschen-Lieferketten-nach-der-Zeitenwende-004-bis.pdf>.

<sup>④</sup> 冯仲平等:《大变局下的中欧关系: 调适与发展》,载《欧洲研究》,2025 年第 1 期,第 20 页。

的商业活动存在较高风险，亦不愿减少对中国市场的依赖以实现“去风险”。尽管德国车企近年来在中国市场的交付量出现下降趋势，但仍坚持在中国这个全球最大的汽车市场加大投资的本地化战略，通过加强同中国车企合作和扩建生产基地等方式，不断提高自身在华的研发和生产能力。不仅如此，德国化工巨头巴斯夫（BASF）也意图在中国电动车市场加大参与度、扩大盈利。2025年4月，巴斯夫Cellasto工厂启动扩建工程，扩建项目投资规模约5亿元，旨在为中国新能源汽车市场提供降噪、减震与舒适性结合的汽车避震器产品解决方案。<sup>①</sup>

第三，在华德企正积极发挥游说能力，试图以自身风险认知影响和塑造政界的风向意愿。德国墨卡托中国研究中心（Meric）主任胡谧空（Mikko Huotari）表示，一些德国企业正在从政策根源上施加压力，要求德国新政府在特朗普政府发动关税战的新背景下，调整对华交往的总体基调。<sup>②</sup> 2025年4月中旬，36家在华的德国DAX指数企业及中型企业联合向默茨提交一份建议清单，<sup>③</sup>呼吁重新将中国定位为重要的合作伙伴。<sup>④</sup> 该建议认为，特朗普的贸易政策引发的国际动荡是德国改变对华“去风险”方向的绝佳机会，在中国加大投入是必要的，可以加强两国在经济上的密切联系。除了直接向德国总理发声之外，其他有话语权的政界人士也出现在德国商界的游说名单上，例如联盟党新任议会党团主席延斯·施潘（Jens Spahn），他对商界持友好态度且熟悉对华政策。另外，在华德企也试图对德国副总理、社民党主席拉尔斯·克林贝尔（Lars Klingbeil）进行游说。<sup>⑤</sup>

综上所述，在华德企的风险认知是德国推进对华“去风险”的阻碍因素，其低风险认知对德国经济安全政策的影响主要体现在两个方面。一方面，在华德企积极对政府展开游说，德国政要在决策过程中面临巨大压力，必须考虑到该群体的利益诉求，做出一定让步；另一方面，在华德企的商业活动不减反增，使德国降低对中国市场依赖的经济安全目标迟迟无法实现。不仅如此，德企在华投资的增加让中德的经济利益加深绑

<sup>①</sup> 《巴斯夫上海浦东工厂扩建》，上海市人民政府，2025年4月15日，<https://www.shanghai.gov.cn/nw4411/20250415/d38e2b919fef4ea291e00a8a8507f494.html>。

<sup>②</sup> Leonardo Pape, “Bundesregierung: Hier verlaufen die Konfliktlinien der künftigen China-Politik,” Table. Media, 5 May 2025, <https://table.media/china/analyse/bundesregierung-hier-verlaufen-die-konfliktlinien-der-kuenftigen-china-politik>.

<sup>③</sup> Julia Löhr and Gustav Theile, “Braucht Deutschland eine neue China-Strategie,” Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14 April 2025, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/trump-gegen-xi-was-soll-merz-tun-110417293.html>.

<sup>④</sup> “Was gut ist für einzelne Firmen, ist nicht mehr zwingend gut für Deutschland,” Süddeutsche Zeitung, 21 May 2025, <https://www.sueddeutsche.de/politik/china-deutschland-wirtschaft-konflikt-interview-li.3255350?reduced=true>.

<sup>⑤</sup> “Deutsche Wirtschaft will China wieder mehr als Partner sehen,” Cash, 15 April 2025, <https://www.cash.ch/news/top-news/deutsche-wirtschaft-will-china-wieder-mehr-als-partner-sehen-815369>.

定,德国政府在其他议题上(如中国产品出口欧盟)设置经济安全政策的障碍时会有所忌惮,担心其企业在中国市场遭受不公平待遇。

## 2. 研究专家的风险认知: 总体风险认知水平较高且呼吁政府加强对企业干预

第一,部分德国专家表示,美国关税战带来重大风险,德国应同中国一道捍卫全球贸易体系。胡谧空认为,德国在关税战开启后面临巨大压力,必须确保所有关键性的对外经济关系保持稳定,故而默茨总理应不会反对中德进一步发展双边关系。德国经济研究所(DIW)所长马塞尔·弗拉茨舍尔(Marcel Fratzscher)明确表态,在特朗普政府发动全球性贸易战的背景下,德国应该与中国共同站在支持多边主义的立场上,反对特朗普破坏多边主义体系的错误做法。<sup>①</sup>

第二,部分德国专家建议应在对华“去风险”上走中间路线,并在全球范围内加强与替代性伙伴合作。德国外交政策协会(DGAP)经济安全专家菲利普·梅杜尼克(Filip Medunić)指出,德国处在中美两大超级大国日益加剧的竞争以及新兴地缘经济环境所带来的紧张局势中,德国必须在美方推动的“脱钩”政策与过度信任中国市场之间,寻求一条平衡的中间路径。<sup>②</sup>德国伊弗经济研究所(IFO)所长克雷蒙斯·福斯特(Clemens Fuest)主张,德国应在全球其他国家寻找贸易增量,与欧盟一起积极拓展与美国和中国以外国家的市场联系,必须致力于加强与那些致力于“维护自由全球贸易体系的国家”之间的合作,如日本、加拿大和英国。<sup>③</sup>

第三,部分德国专家认为不能因美国因素放松对华“去风险”,反而需注意选边站的风险。荣鼎集团(Rhodium Group)中国业务高级顾问、德国马歇尔基金会(German Marshall Fund)高级客座研究员诺亚·巴金(Noah Barkin)认为,跨大西洋关系的骤然恶化并未缓解德欧与中国之间存在的结构性矛盾,若德欧在努力降低对美国依赖的过程中,增加对中国的依赖,则可能带来深远的负面影响。<sup>④</sup>德国全球公共政策研究所(GPPi)所长托尔斯滕·本纳(Thorsten Benner)发出警告,美国禁止在美销售和进口中国生产的智能网联汽车及其软硬件系统,并要求全球禁用华为芯片,这为德国企业

<sup>①</sup> Verena Sepp, “Deutschlands Optionen im Zollkrieg zwischen USA, China; Ökonomen,” Bloomberg, 13 May 2025, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-05-13/deutschlands-optionen-im-zollkrieg-zwischen-usa-china-ökonomen>.

<sup>②</sup> Filip Medunić, “Economic Security in Times of Geopolitical Tension,” DGAP, February 2025, <https://dgap.org/en/research/publications/economic-security-times-geopolitical-tension>.

<sup>③</sup> Verena Sepp, “Deutschlands Optionen im Zollkrieg zwischen USA, China; Ökonomen”.

<sup>④</sup> Noah Barkin, “Europe Between a Rock and a Hard Place,” Internationale Politik Quarterly, 18 March 2025, <https://ip-quarterly.com/en/europe-between-rock-and-hard-place>.

带来必须“选边站”的风险，德企将处于在诸多类似议题上面临明确立场和选择的关键时刻。<sup>①</sup>

第四，部分德国专家批评德企对华风险认知不足，要求政府对企业的风险管理加大干预力度。例如，德国墨卡托中国研究中心经济学家马克思·曾格莱恩（Max J. Zenglein）批评称，一些德国企业具备一定的政治影响力，能够直接与总理府沟通，但他们往往仅关注在华的经济机遇，而忽视了潜在风险。<sup>②</sup>对于德国企业在降低对华依赖方面缺乏足够动力的问题，德国全球公共政策研究所所长本纳指出，鉴于公共利益与私人利益之间存在频繁冲突，柏林方面必须放弃这样一种观念，即仅通过诚恳呼吁商界加强企业风险管理便足以应对相关挑战。<sup>③</sup>科隆经济研究所外贸专家尤尔根·马特（Jürgen Matthes）也支持此建议，表示如果单独依靠市场不能有效落实对华降低依赖，就有必要进行政府干预。<sup>④</sup>

综合德国专家的风险认知分析，可得出三个结论：首先，美国因素对于德国研究专家的正面对华认知塑造起到了一定的推动作用，有少量专家建议，德国应将重点从对华“去风险”转为与中国合作，以应对特朗普政府制造的全球性风险；其次，德国学界的“中间派”关注到全球贸易战对德国带来的消极影响，主张对华谨慎地推进“去风险”，但并未建议就此放松对华“去风险”；再次，仍然有相当数量的专家并不赞同在跨大西洋关系走弱的情况下，减缓、降低对华依赖的推进速度。相反，学界中的“激进派”警告，德国企业需要直面贸易战带来的新问题——在中美之间“选边站”的风险情景。而一直以来，在华德企并不认可对华经济活动中存在较高风险。对于德国企业对华“去风险”动力不足的情况，部分专家甚至建议，德国政府应将政策手段从无强制性的呼吁调整为更有力的政府干预。整体上，德国专家秉持偏向负面的风险认知，这将促使德国政府高层更加关注全球性贸易战对中德经济关系带来的负面因素，从侧面为德国推进对华经济安全政策提供了动力。

此外，默茨政府在执政联盟协议中明确提出，德国将在联邦议院设立一个专家委

<sup>①</sup> See Thorsten Benner et al., “Updating Germany’s Security Apparatus,” Internationale Politik Quarterly, 24 February 2025, <https://ip-quarterly.com/en/updating-germanys-security-apparatus>.

<sup>②</sup> “Was gut ist für einzelne Firmen, ist nicht mehr zwingend gut für Deutschland”.

<sup>③</sup> Thorsten Benner and Jakob Hensing, “Germany Needs to Rethink Competitiveness for a Hostile World,” Internationale Politik Quarterly, 16 April 2025, <https://ip-quarterly.com/en/germany-needs-rethink-competitiveness-hostile-world>.

<sup>④</sup> Jürgen Matthes, “China-Politik auf Kurs bringen: Was die neue Bundesregierung besser machen muss,” IW, 5 June 2025, <https://www.iwkoeln.de/presse/in-den-medien/juergen-matthes-was-die-neue-bundesregierung-besser-machen-muss.html>.

员会,该委员会将在年度报告中分析、阐述对华经济关系中的风险、依赖性和脆弱性,并提出“去风险”的措施建议。<sup>①</sup>由此可见,默茨政府高度重视专家在德国对华经济安全议题上提出的政策建议,希望借助学术界的智力支持不断动态调整官方政策。2025 年 11 月,德国联邦议院正式批准成立针对涉华经济安全议题的专家委员会,重点关注德国对中国的依赖以及关键基础设施面临的风险。<sup>②</sup>该委员会成立之后,德国专家的风险认知对政府高层风险意愿的影响力将进一步增强。

### (三) 风险意愿

#### 1. 联邦总理的风险意愿:上任后更倾向于谨慎地推进对华“去风险”

早在 2022 年 10 月,担任基民盟主席的默茨就对德国“交通灯政府”的对华经济安全政策表达了明显的批评态度。彼时,他认为,朔尔茨批准中国公司入股汉堡港的决定缺乏风险意识,并提出“相较于经济利益,德国的安全利益具有更高的优先级”。<sup>③</sup>在德国联邦议院选举之前,默茨则明确表态,新政府不会为在华投资遇到问题的德国企业提供援手,这与前任总理朔尔茨对在华德企更具保护性的立场截然不同。他还在柏林的一场外交政策活动上公开表态称,德国企业继续在中国投资是一项风险很大的决策。<sup>④</sup>此外,默茨进一步呼吁每一家在华开展商业活动的德国公司合理把控所承担的风险,<sup>⑤</sup>应考虑将本企业面向的市场转移到全球其他地区。例如,对德国企业来说,美国市场和南美市场应该是更加安全的出口市场。<sup>⑥</sup>但是,在华德企仍秉持比较乐观的风险认知,这在一定程度上对冲了默茨推动对华经济安全政策进一步升级的风险意愿。在华德企试图通过私人场合游说、提交政策建议等方式对德国政界施加影响力,默茨则警告联邦政府不会再为德企在华投资提供担保,试图重塑这些企业的风险认知,两者之间的力量互动形成了一种张力。

<sup>①</sup> CDU, CSU and SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” p.12.

<sup>②</sup> Amelie Richter, “Bundestag: Abgeordnete stimmen erster China-Kommission zu,” Table.Media, 13 November 2025, <https://table.media/china/analyse/bundestag-abgeordnete-stimmen-erster-china-kommission-zu>.

<sup>③</sup> Marcel Grzanna, “Wirtschaft: Weshalb der Raum für Pragmatismus schrumpfen wird,” Table.Media, 21 May 2025, <https://table.media/china/analyse/wirtschaft-weshalb-der-raum-fuer-pragmatismus-schrumpfen-wird/>.

<sup>④</sup> Arne Delfs, “German Frontrunner Merz Warns Companies Against China Investment,” Bloomberg, 23 January 2025, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-01-23/german-front-runner-warns-companies-against-investing-in-china>.

<sup>⑤</sup> Anne-Sylvaine Chassany, “German Election Frontrunner Warns of ‘Great Risk’ for Companies Investing in China,” Financial Times, 23 January 2025, <https://www.ft.com/content/65bf800b-545a-42b3-bbd3-64bb1f0f3372?>.

<sup>⑥</sup> Arne Delfs and Michael Nienaber, “Trumps Zollschock erfordert neue China – Strategie unter Merz,” Bloomberg, 5 April 2025, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-04-05/trump-zolle-erfordern-neue-deutsche-china-strategie-unter-merz>.

从德国总理默茨上任之前多次的公开表态来看，其主张在经济安全领域减少对中国的依赖，并持续对中国施加压力，对华推行“去风险”战略的意愿比较强烈。然而，默茨的政策设想在执行过程中面临诸多挑战，其风险意愿亦不得不加以调整，以更好地适应全球经济环境的剧烈变动。特朗普政府推行的关税政策让全球贸易局势更加紧张，这对德国这一高度依赖出口的经济体的冲击尤为明显。作为联邦总理，默茨需要反复权衡，德国是否需要在当前国际形势下重新调整出口结构与市场布局，是否需要在外交政策上寻求更灵活的平衡点。综上所述，上任至今，默茨在对华问题上的正式表态相对谨慎，<sup>①</sup>在对华经济安全领域，秉持更加克制的态度，其风险意愿处在一种寻求平衡的观望状态。在其风险意愿的影响下，德国对华经济安全政策在近期维持了平稳推进的状态，并未滥用强制性的行政干预手段和法律手段设置贸易壁垒。

## 2.各部部长的风险意愿：在对华寻求合作的同时坚持减少对华依赖

鉴于德国联邦政府各部门在不同政策领域的分工，就德国对华经济安全政策而言，本部分主要关注德国外交部长瓦德富尔与经济部长赖歇的风险意愿。

第一，外交部长瓦德富尔的对华立场呈现两面性，坚持对华政策延续性的同时强调减少对华依赖。<sup>②</sup> 在默茨政府组阁成功之前，瓦德富尔私下推动了基民盟对华立场的转变，使该党对华的态度更具批判性。如今他强调，自己作为德国外长的立场是在保持与中国接触的同时，对两国之间的差异保持清醒和理性的认知。<sup>③</sup> 由此可见，出任外长前，瓦德富尔推动对华“去风险”的意愿较强烈，是默茨政府在其政策文件中采用较为负面的涉华表述的幕后推手之一。2025年6月，瓦德富尔正式出任德国外长后，其在内部讲话中明确表示，目前外交部应该专注于实施德国(朔尔茨政府)2023年制定的对华战略(三重定位)，并不需要按照“去风险”原则修改这项战略。<sup>④</sup> 2025年11月，瓦德富尔在科尔伯基金会的政策论坛上再次提出：“我们将(对华)继续沿用

<sup>①</sup> 郑春荣：《德国新总理的涉华表态，为何比往届更谨慎？》，观察者网，2025年8月1日，[https://www.guancha.cn/ZhengChunRong2/2025\\_08\\_01\\_785091.shtml](https://www.guancha.cn/ZhengChunRong2/2025_08_01_785091.shtml)。

<sup>②</sup> Finbarr Bermingham, “German Foreign Minister in ‘Last Stages of Coordinating’ Trip to China,” *South China Morning Post*, 25 November 2025, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3334118/german-foreign-minister-last-stages-coordinating-trip-china>.

<sup>③</sup> Esther Goreichy et al., “China’s Overcapacity and the EU+German China Policy under Merz+EU-China Trade,” MERICS, 16 May 2025, <https://merics.org/en/merics-briefs/chinas-overcapacity-and-eu-german-china-policy-under-merz-eu-china-trade>.

<sup>④</sup> Noah Barkin, “Watching China in Europe—July 2025,” German Marshall Fund, 1 July 2025, <https://www.gmfus.org/news/watching-china-europe-july-2025>.

合作伙伴、竞争者及制度对手的三重定位。而且我们随时准备强调伙伴关系这一方面。”<sup>①</sup>但同时,他在该论坛强调,德国应加快“去风险”进程,在稀土等关键矿产领域摆脱贫对中国的依赖。目前,德国外交部尚未在实际行动上大力推进对华“去风险”,并且不赞同在对华经济安全政策的具体议题(如德国风电场使用中国产的风力涡轮机问题)上采取激进的治理措施。

第二,经济部长赖歇既重视中国市场的经济价值,也未忽略减少对华依赖的重要性。在进入默茨政府内阁后,她表达了较为清晰的对华态度,认为德国应该与中国保持合理、良好的关系,因为中国拥有体量巨大的市场,德国企业在华投资规模庞大,德国的许多经济附加值正是由这些对华投资活动所创造。<sup>②</sup>因此,赖歇非常重视与中国保持稳定的经贸关系,并鼓励德国企业积极开拓中国市场。但她也指出,在当前地缘政治紧张和全球产业链加速重组的背景下,德国经济对中国的高度依赖可能会带来潜在风险。德国需要逐步减少对中国产品和原材料的依赖。<sup>③</sup>不仅如此,德国必须密切关注中国的反应,不应低估中国限制稀土出口可能对全球经济造成的影响。<sup>④</sup>综合来看,赖歇未跟随默茨的立场,将德国企业深耕中国市场视为危险行动,但她同时将德国大量进口中国的原材料和工业产品视为风险来源。在其风险意愿的影响下,德国经济部目前应不会对在华德企施加压力,要求其减少在华投资。但同时,该部门将继续密切监测德国在进口中国稀土以及绿色能源设备等方面所面临的风险变化。

#### 四 德国对华经济安全政策的风险界定与风险治理

虽然德国默茨政府通过官方文件为对华经济安全政策确定了政策导向与政策目标,但文件中并未明确列出与中国有关的所谓“风险”。在政策实践中,目前德国遵循“识别风险—去风险”的政策路径,主要将稀土供应链依赖、关键基础设施安全及欧盟

<sup>①</sup> Fan Anqi, “German FM at ‘Last Stages of Coordinating’ Trip to China After Previous Abrupt Cancellation ‘Harmed Own Interest’,” *Global Times*, 26 November 2025, <https://www.globaltimes.cn/page/202511/1349091.shtml>.

<sup>②</sup> Anne-Sylvaine Chassany and Laura Pitel, “Berlin Urges Brussels to Approve Subsidies for German Heavy Industry,” *Financial Times*, 29 May 2025, <https://www.ft.com/content/cb9783f7-778e-4594-9af9-67e879dc2256>.

<sup>③</sup> “German Economy Minister Reiche Seeks EU Backing for Industry Subsidies,” Harici, 30 May 2025, <https://harici.com.tr/en/german-economy-minister-reiche-seeks-eu-backing-for-industry-subsidies/>.

<sup>④</sup> Sebastian Matthes et al., “Klimaschutz kann nicht das einzige Ziel sein,” *Handelsblatt*, 19 May 2025, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/katherina-reiche-klimaschutz-kann-nicht-das-einzige-ziel-sein/100128164.html>.

市场份额竞争这三个涉华经济议题界定为风险来源，并综合运用政治、经济及法律手段对其进行风险治理。

### （一）德国对华经济安全政策的风险界定

#### 1. 稀土供应链依赖：中美贸易冲突背景下德国稀土供应严重不足的风险

德国高度依赖从中国进口稀土，这是中国在全球稀土市场占据主导地位和德国产业结构对稀土需求量巨大共同作用的客观结果。2023年出台的德国《国家安全战略》强调要提高供应链的韧性，鼓励企业积极落实关键原材料进口渠道的多元化。但2024年的情况并未出现明显变化，根据德国联邦统计局的数据，德国直接从中国进口的稀土占比高达65.5%，远高于欧盟的整体水平（46%）。<sup>①</sup>在联合执政协议中，默茨政府则延续推进关键原材料来源地多元化的政策，提出要“建立新的贸易伙伴关系，并确保供应链安全”，<sup>②</sup>其中，稀土等关键原材料的供应链是重中之重。

在中美贸易战的背景下，德国各界对稀土供应风险的感知显著增强。2025年7月初，在中国外交部长王毅访德时，德国外交部长瓦德富尔明确表达了对稀土问题的风险界定，提出稀土问题已成为德国政府与企业普遍关切的议题，他认为主要原因在于中国在稀土领域实施的单方面出口限制措施缺乏透明度。<sup>③</sup>经济部长赖歇也明确表态称，德国必须高度重视中国稀土出口管制带来的风险，因为原材料供应链关乎德国的经济安全。<sup>④</sup>此外，德国墨卡托中国研究中心首席经济分析师雅各布·冈特（Jacob Gunter）警告称：“如果新冠疫情还没有充分证明，如何调整供应链并购买价格略高的产品以获得更大的回旋余地，那么这次中国限制稀土出口可能是让德国企业重新思考的时间点。”<sup>⑤</sup>在德国商界，德国汽车工业协会长期以来一直警示，高度依赖中国稀土所带来的风险，尤其在中国宣布稀土出口限制措施之后。该协会警告，如果局势

<sup>①</sup> Statistisches Bundesamt, “Ein Großteil der importierten Seldenen Erden kamen 2024 aus China,” 23 April 2025, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25\\_N019\\_51.html?templateQueryString=seltene+Erde](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_N019_51.html?templateQueryString=seltene+Erde).

<sup>②</sup> CDU, CSU and SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” p.8.

<sup>③</sup> Judith Henke and Haluka Maier-Borst, “Für diese Firmen wird es ohne Chinas seltene Erden eng,” Handelsblatt, 15 July 2025, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/industrie-in-deutschland-fuer-diese-firmen-wird-es-ohne-chinas-seltene-erden-eng/100140333.html>.

<sup>④</sup> Sebastian Matthes et al., “Klimaschutz kann nicht das einzige Ziel sein”.

<sup>⑤</sup> Manuel Changming Liu, “Ausfuhrstopp: Weshalb China bald wieder Seltene Erden exportieren könnte,” Table. Media, 21 April 2025, <https://table.media/china/analyse/ausfuhrstopp-weshalb-china-bald-wieder-seltene-erden-exportieren-koennte>.

无法在短期内得到改善,德国汽车行业面临的生产延迟甚至停产的风险几乎无法避免。<sup>①</sup> 德国电气和电子工业协会(ZVEI)董事会主席沃尔夫冈·韦伯(Wolfgang Weber)表示,中国限制出口稀土,这对该协会会员企业稳定生产预期造成了巨大冲击,企业对稀土供应不足的担忧正在显著加剧,许多企业的现有资源储备仅能维持数周至数月的生产。<sup>②</sup> 综上,德国各界认为,这种单一来源的依赖大大增加了本国关键原材料供应链中断的风险,尤其是在中美大国博弈加剧和中国实施出口限制的情况下。

## 2. 关键基础设施安全:中国生产的绿色电力设备影响德国电力供应的风险

第一,德国认为风电场使用中国生产的风力涡轮机存在风险,担心中国可能利用该设备的数字化控制和检测系统获取北海军事情报并影响德国电力供应。2024年7月,德国能源公司“Luxcara”与中国风电企业阳明集团签订协议,后者将为德国北海海域“Waterkant”海上风电项目提供16台海上风电机组。2025年3月,德国联邦国防军下属国防与战略研究所(GIDS)在分析报告中得出结论,必须阻止德国新建风电场使用中国生产的风力涡轮机。<sup>③</sup> 这份由德国政府部门支持的报告指出,如果中国获得风电场的使用权,可能会拖延项目、获取敏感(军事)数据,甚至远程关闭涡轮机。<sup>④</sup>

该报告引发了德国各界人士广泛的负面回应。联邦议会社民党议员德克·维泽(Dirk Wiese)认为,联邦政府应就风力发电场使用中国组件的问题采取行动,使用法律手段来有效保护德国的关键基础设施。<sup>⑤</sup> 基民盟议员罗德里希·基泽韦特(Roderich Kiesewetter)试图将风电设施的风险进一步夸大:“从根本上将中国组件排除在关键基础设施之外,对德国的安全至关重要。”<sup>⑥</sup> 除政府议员外,德国商界的咨询公司

<sup>①</sup> Markus Fasse et al., “China verursacht Rohstoffkrise – Erste Firmen drosseln Produktion,” Handelsblatt, 4 June 2025, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/handelskonflikt-china-verursacht-rohstoffkrise-erste-firmen-drosseln-produktion/100131534.html>.

<sup>②</sup> Sven Astheimer, “Bundesregierung alarmiert: Deutscher Industrie gehen Seltene Erden aus,” Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5 June 2025, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/seltene-erden-chinas-rohstoff-stopp-bedroht-deutsche-produktion-110517973.html>.

<sup>③</sup> Christiane Rebhan, “China – Strategie: Regierung ohne Risikobewusstsein,” Tagesspiegel, 3 July 2025, <https://background.tagesspiegel.de/it-und-cybersicherheit/briefing/china-strategie-regierung-ohne-risikobewusstsein>.

<sup>④</sup> Victor Jack, “China Could Blackmail Germany via Wind Turbines, Report Warns,” POLITICO, 3 March 2025, <https://www.politico.eu/article/china-could-blackmail-germany-via-wind-turbines-government-linked-report-warns/>.

<sup>⑤</sup> Dietmar Neuerer, “Politiker fordern Stopp von Windkraft-Deal mit China,” Handelsblatt, 3 March 2025, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/kritische-infrastruktur-politiker-fordern-stopp-von-windkraft-deal-mit-china-1/100110750.html>.

<sup>⑥</sup> Angela Köckritz, “Koalitionsvertrag: Wie eine stille Korrektur chinesischen Herstellern die Tür öffnet,” Table. Media, 5 June 2025, <https://table.media/china/analyse/koalitionsvertrag-wie-eine-stille-korrektur-chinesischen-herstellern-die-tuer-oeffnet>.

及学界专家也警告,使用中国公司生产的风力涡轮机将为德国带来风险。为德国政界和商界提供海上安全问题咨询的机构“Nexmaris”首席执行官莫里茨·布雷克(Moritz Brake)坚称,不能把海上风电场等德国的关键基础设施交到中国手中。<sup>①</sup>科隆经济研究所专家尤尔根·马特斯亦持有相同观点,若无法明确排除蓄意破坏的风险,则相关企业不应被允许参与德国关键基础设施的建设与运营。<sup>②</sup>

第二,德国认为太阳能发电系统使用中国生产的光伏逆变器存在风险,担心中国利用此设备对德国进行远程网络攻击并影响供电安全。光伏逆变器是太阳能发电系统的核心组件,负责将太阳能系统产生的直流电转换为家电使用的交流电。在德国的太阳能逆变器市场中,来自中国的两家公司华为和阳光电源占据主导位置。而从德国的角度来看,正是这种市场集中度引发了其对供电安全的担忧。2025年5月,德国联邦信息安全局(BSI)发布的立场文件充满偏见地预想:“部分国家(包括中国在内)可能通过网络攻击破坏德国关键基础设施的稳定,其中一个潜在途径是利用太阳能逆变器进行攻击。”<sup>③</sup>德国互联网经济协会(Verband der Internettwirtschaft)董事克劳斯·兰德费尔德(Klaus Landefeld)进一步表示,当一个制造商拥有足够的市场份额并能够控制相应数量的逆变器时,就可能具备通过设备操控实施多种攻击的能力,从而加剧安全风险。<sup>④</sup>

### 3.欧盟市场份额竞争:中国产品冲击下德国的市场份额被蚕食的风险

长期以来,中德保持较好的经贸关系是因为两国互补性强,但是,随着中国的产业升级,中德经贸关系中竞争的一面也开始凸显。<sup>⑤</sup>欧盟是德国最重要的商品出口市场,但德国在其他欧盟国家进口总额中所占的份额正在逐步下降。与此同时,中国商品正在持续性地扩大对欧盟市场的占有率。在欧盟市场中,德国和中国面临日益加剧的竞争压力。2025年4月,德国复兴信贷银行(德国国有开发银行,KfW)发布的调研

<sup>①</sup> “Rotoren, wie von Geisterhand gestoppt,” Die Tageszeitung, 11 May 2025, <https://taz.de/Sicherheitsrisiken-bei-Erneuerbaren/>! 6087416/.

<sup>②</sup> “Sicherheitspolitiker gegen chinesische Windkraftanlagen vor Borkum,” Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3 March 2025, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/offshore-windkraft-warnungen-vor-anlagen-aus-china-110331653.html>.

<sup>③</sup> Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, “Positionspapier: Cybersicherheit im Energiesektor Deutschlands, Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik,” 21 May 2025, [https://www.bsi.bund.de/Shared-Docs/Downloads/DE/BSI/Cyber-Sicherheit/Positionspapier\\_Cybersicherheit\\_Energiesektor.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bsi.bund.de/Shared-Docs/Downloads/DE/BSI/Cyber-Sicherheit/Positionspapier_Cybersicherheit_Energiesektor.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

<sup>④</sup> Benedikt Fuest, “Blackout per Fernsteuerung – Das gefährliche Sicherheitsrisiko bei den Solaranlagen,” Die Welt, 1 July 2025, <https://www.welt.de/wirtschaft/plus256206070/Blackout-per-Fernsteuerung-Das-gefährliche-Sicherheitsrisiko-bei-den-Solaranlagen.html>.

<sup>⑤</sup> 冯仲平:《欧洲战略问题及中欧关系》,中国社会科学出版社2025年版,第184页。

报告<sup>①</sup>警告称,来自中国的竞争日趋激烈,已对德国工业的竞争力构成根本性的挑战。报告还指出,近年来,中国对欧的出口结构与德国愈发相似,且中国产品的质量显著提高,故而两国产品的竞争态势在德国的强势产业——汽车、机械和化工领域表现得尤为突出。这种趋势也在中欧贸易数据中有所体现。例如,在机械制造产业领域,2025 年上半年,中国对欧盟出口汽车零配件强势增长 9.7%。<sup>②</sup>但是,在德国经济实力的相对衰落所引发的经济焦虑下,此种贸易领域的正常现象却被定义为风险来源,正日益被推向“安全化”的旋涡。

特朗普发动全球性关税战后,中国直接出口美国的商品数量显著下降。大量中国产品正加速进入欧盟市场,<sup>③</sup>这主要由于欧盟成员国与美国同属高度工业化的经济体,在消费习惯和市场需求方面,欧美的消费者具有较高的相似性。在此形势下,德国开始更加警惕中国占领德国在欧盟已有的市场份额,更倾向于将其视为德国经济安全的主要风险之一。德国认为,相较于其他欧洲国家,自身很可能承受更为显著的、来自中国商品的冲击。原因在于,德国与中国的对欧出口结构很相似,两国在汽车、机械和化工领域展开直接竞争的可能性更高。对此,感受到强烈竞争压力的德国各界代表开始强调中国产品冲击德国经济的风险。德国工业联合会(BDI)董事沃尔夫冈·尼德马克(Wolfgang Niedermark)提出,中国工业领域巨大体量的产能不利于全球市场保持稳定,从中长期来看,这已成为德国及欧洲工业所面临的最大风险之一。<sup>④</sup>德国全球公共政策研究所所长本纳则警告称,德国核心产业即将受到来自中国商品的冲击,如果对此不采取应对措施,德国产品可能面临被挤出欧盟市场的风险。<sup>⑤</sup>

## (二) 德国对华经济安全政策的风险治理

<sup>①</sup> Christoph Ritter and Katrin Ullrich, “Internationaler Wettbewerb im Wandel: Konkurrenz zwischen China und Deutschland auf EU-Märkten,” Kreditanstalt für Wiederaufbau, 28 April 2025, <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2025/Fokus-Nr.-496-April-2025-China.pdf>.

<sup>②</sup> 国务院新闻办:《国务院新闻办就 2025 年上半年进出口情况举行发布会》,中国政府网,2025 年 7 月 14 日, [https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202507/content\\_7031904.htm](https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202507/content_7031904.htm)。

<sup>③</sup> 2025 年 1 月—7 月,中国对欧盟出口商品总值为 22795.8 亿人民币,比去年同期增长 8.2%。参见海关总署:《2025 年 7 月进出口商品主要国别(地区)总值表》,2025 年 8 月 7 日, <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/6661659/index.html>。

<sup>④</sup> Simon Hage, “Deutsche Industrie warnt vor Produktschwemme aus China,” Spiegel, 21 July 2025, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/deutsche-industrie-warnt-vor-produktschwemme-aus-china-a-cb169273-4d93-4d02-83bd-e99667b24b91>.

<sup>⑤</sup> Thorsten Benner, “Es ist aberwitzig, in China einen verlässlichen Partner zu sehen,” Global Public Policy Institute, 22 May 2025, <https://gppi.net/2025/05/22/es-ist-aberwitzig-in-china-einen-verlässlichen-partner-zu-sehen>.

### 1. 稀土供应链依赖：对华施加压力并加快多元化布局

第一，在短期应对措施上，德国使用政治手段，通过德欧的外交渠道向中国施加压力。2025年7月初，德国外长瓦德富尔为了向中方施压，就中国限制出口稀土问题对访德的中国外长王毅表达了非常直接的诉求：“这些限制措施令德国深感忧虑，损害了中国作为德国可靠贸易伙伴的形象”。<sup>①</sup> 2025年11月，德国副总理克林贝尔则在访华期间向国务院副总理何立峰提出请求，希望中国进一步落实放宽对德稀土出口的限制。此外，德国与欧盟其他国家协调立场，积极呼吁中方尽快发放必要的许可证，并推动在后续阶段全面取消出口管制措施。德国还协同欧盟以高层领导人政治对话的方式，试图推动中国优化稀土出口的许可流程。在2025年7月24日的中欧峰会上，欧盟委员会主席冯德莱恩也向中国表达了德欧的相关诉求。

第二，在中长期应对战略上，德国运用经济和法律手段，计划加速构建更具韧性的德欧稀土供应链。<sup>②</sup> 一方面，德国挖掘内部供应潜力，承诺在保障环境与社会标准的前提下，支持本土原材料的开采，并为此简化法律审批程序。德国正在积极勘探和开发国内稀土元素矿藏，并将优先目标设置在巴伐利亚州，该地区潜在储量的评估工作已初步完成。另一方面，德国扩展外部供应渠道，意图实现原材料进口来源的多元化，建立平等的原材料伙伴关系，并为国家原材料基金提供额外资金。例如，近期德国将从“德国原材料基金”(German Raw Materials Fund)中拨出1亿美元对澳大利亚矿产勘探公司——阿拉弗拉稀土公司(Arafura Rare Earths)进行股权投资，未来该公司旗下的诺兰斯(Nolans)稀土项目将向西门子歌美飒(Siemens Gamesa)等德国客户供应稀土材料。<sup>③</sup>

### 2. 关键基础设施安全：干涉中国企业在德欧域内的正常商业活动

第一，德国国防部试图使用政治手段，叫停使用中国风力涡轮机的风电场项目，但外交部并未赞成此种激进的干预措施。正在筹建的“Waterkant”海上风电场项目计划采用中国生产的风力涡轮机，德国国防部担心，这些设备中的技术可能会被用来窃取军事信息，甚至危及国家关键基础设施的正常运行。德国国防部表示，将以“对国家

<sup>①</sup> “China’s Foreign Minister Dismisses European Worries over Rare Earths,” Reuters, 4 July 2025, <https://www.reuters.com/world/china/chinas-foreign-minister-dismisses-european-worries-over-rare-earths-2025-07-03/>.

<sup>②</sup> See CDU, CSU and SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” p.12.

<sup>③</sup> “Rare Earth Stakes Get Bigger: Germany Eyes Strategic Stake in Arafura’s Nolans Rare Earths Project,” Rare Earth Exchanges, 9 July 2025, <https://rareearthexchanges.com/news/rare-earth-stakes-get-bigger-germany-eyes-strategic-stake-in-arafuras-nolans-rare-earths-project/>.

与联盟的安全造成风险”为理由,介入该风电项目的审批流程,试图推动联邦政府叫停该风电场的建设进程。<sup>①</sup> 这反映出德国政府一些部门格外警惕能源基础设施中关键设备的来源地,尤其是涉及中国的设备供应商时,试图采取激进的风险治理措施,以政府的行政力量强势介入德国企业涉华的正常经济活动。

但德国外交部并未同意国防部的风险治理措施。此前,联邦议会左翼党团议员约尔格·塞尚(Jörg Cezanne)发起一项议会质询,重点关注中国可能通过限制风力涡轮机运行对德国能源供应稳定性造成潜在风险的情况。2025 年 6 月底,德国外交部对此质询进行回复,但对于中国利用该关键组件发起攻击造成德国电力故障的可能性究竟有多大只字未提,也未表示下一步计划对该风电场的建设采取任何风险治理措施。该文件仅重述默茨政府官方文件中的内容,即坚持减少对华单方面依赖并推行“去风险”政策。<sup>②</sup> 虽然默茨政府未采取政治手段直接介入该经济合作项目,但德企“Luxcara”仍然在国内多方面压力的间接影响下,于 2025 年 8 月决定停止同中国企业的项目合作,将“Waterkant”海上风电场的风力涡轮机供应商由阳明智能替换为西门子歌美飒。

第二,德国联邦信息安全局要求联邦政府使用法律手段,管控并禁止来自中国的太阳能逆变器进入欧盟市场,但德国内政部建议应对该问题继续观望。德国联邦信息安全局提出,应该以法律条文的形式规定,所有拟进入欧洲市场的逆变器都应先在外部接受检测和认证。不仅如此,考虑到制造商在通过认证后,仍可能添加未在技术文档中记录的功能,该部门认为,德国和欧盟应制定法律规则,将不可信制造商彻底排除在欧盟市场之外。<sup>③</sup> 但德国联邦信息安全局的上级部门——德国内政部对这一问题的回应比较克制。德国内政部证实,目前尚未掌握有关进口设备中存在可能危害德国能源供应网络的操纵行为的具体证据。<sup>④</sup> 该部门还表示,如有必要,将制定进一步措施,以加强网络安全,并禁止使用来自潜在的不可信赖制造商的技术组件。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> Lisa-Martina Klein, “Warum Offshore-Windräder eine Gefahr für die Landesverteidigung sein könnten,” Table.Media, 20 May 2025, <https://table.media/security/analyse/warum-offshore-windraeder-eine-gefahr-fuer-die-landesverteidigung-sein-koennten/>.

<sup>②</sup> See Christiane Rebhan, “China–Strategie: Regierung ohne Risikobewusstsein”.

<sup>③</sup> Benedikt Fuest, “Neues Angriffszenario auf unser Stromnetz – die Solar–Gefahr ist realer als gedacht,” Die Welt, 2 June 2025, <https://www.welt.de/wirtschaft/plus256128114/Gefahr-fuer-die-Netzsicherheit-Wie-chinesische-Wechselrichter-unser-Stromsystem-beeinflussen-koennten.html>.

<sup>④</sup> Manuel Changming Liu, “Energieversorgung: Weshalb Solar–Wechselrichter zum Sicherheitsrisiko werden,” Table.Media, 5 June 2025, <https://table.media/china/analyse/energieversorgung-weshalb-solar-wechselrichter-zum-sicherheitsrisiko-werden>.

<sup>⑤</sup> Benedikt Fuest, “Blackout per Fernsteuerung–Das gefährliche Sicherheitsrisiko bei den Solaranlagen”.

结合风力涡轮机与太阳能光伏逆变器这两个案例来看,联邦政府内部对于关键基础设施的风险治理意见并不统一,仍然采取较为克制、谨慎的风险治理行动。这种政府内部的部门间角力早已体现在执政联盟协议的出台过程,该协议在发布后的第二天便修改了措辞:“在关键基础设施的敏感领域,未来将仅允许采用可信赖的组件。”<sup>①</sup>修改前的协议则规定:“未来将仅允许采用来自可信赖国家的组件”。相较而言,新版执政联盟协议更具灵活性,联邦政府可以评估中国制造商的某些零部件,并判断是否将其列为“可信产品”。这一调整体现了德国在关键基础设施领域对风险治理的审慎态度,也为德国处理涉及能源基础设施的具体问题留下更大的操作空间。

### 3.欧盟市场竞争:贸易政策工具与产业政策扶持

第一,德国或将在国内的压力下敦促欧盟使用经济与法律手段,在机械制造等领域对中国商品征收反补贴税,或禁止部分中国公司的产品对欧出口。德国机械设备制造业联合会(VDMA)主席伯特伦·考拉特(Bertram Kawlath)批评中德企业存在所谓“不公平竞争”,中国企业从中国政府的“补贴”中获益良多,要求德国和欧盟政界必须对此情况做出回应。<sup>②</sup> 2025年6月,该协会专门发布了针对中国的立场文件,<sup>③</sup>要求欧盟对违反反倾销或反补贴规则的第三国进口产品征收反补贴税。它还要求欧盟加强市场监管:对于屡次违规的情况,应禁止其产品出口到欧洲。本纳也对此提出类似的建议,德国应与欧盟合作,通过征收反补贴的关税或者加强监管措施,共同打击“不公平竞争”以及由此产生的对德国核心产业的冲击。<sup>④</sup> 在欧盟2025年1月发布“竞争力指南针”计划(Competitiveness Compass)的背景下,德欧双方将在贸易保护问题上更易达成一致,新一届欧盟委员会也将以“维护竞争力”之名继续对中国采取经贸保护主义手段。<sup>⑤</sup>

第二,德国运用经济手段,对传统强势行业给予产业政策上的扶持,力争保持本国

<sup>①</sup> CDU, CSU and SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” p.12.

<sup>②</sup> Oliver Richtberg, “China Is not Playing Fair—Politicians Must Respond!” VDMA, 12 June 2025, <https://vdma.eu/en/viewer/-/v2article/render/145376128>.

<sup>③</sup> “Leveling the Playing Field: A Call for Fair Competition with,” Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau, June 2025, [https://www.vdma.eu/documents/34570/12205854/Chinaposition\\_2025\\_E\\_final.pdf/c3270530-5d6d-6692-8473-7ae6338dace6?filename=Chinaposition\\_2025\\_E\\_final.pdf](https://www.vdma.eu/documents/34570/12205854/Chinaposition_2025_E_final.pdf/c3270530-5d6d-6692-8473-7ae6338dace6?filename=Chinaposition_2025_E_final.pdf).

<sup>④</sup> Daniel Friedrich Sturm, “Experte fordert Schritte gegen unfairen Wettbewerb: Die Konturen der deutschen China-Politik sind noch unklar,” Tagesspiegel, 24 July 2025, <https://www.tagesspiegel.de/politik/strategie-ohne-konturen-die-unklare-china-politik-von-schwarz-rot-14072849.html>.

<sup>⑤</sup> 孙彦红:《欧盟竞争力的未来——新一届欧盟委员会“竞争力指南针”计划评析》,载《欧洲研究》,2025年第3期,第132页。

的工业区位优势。默茨政府在执政协议中明确提出,要为德国国内工业企业提供更好的区位条件,具体措施包括降低能源成本和减少企业税等。<sup>①</sup> 此外,默茨政府还积极寻求欧盟对其重振工业的支持。经济部长赖歇上任后,积极同欧盟展开磋商,希望欧盟委员会能够理解德国政府为化工和钢铁等行业提供电力成本补贴的必要性。<sup>②</sup> 德国政府计划实施为期三年的国家补贴性工业电价下调政策,旨在降低能源密集型企业的用电成本,该政策需获得欧盟委员会的批准后方可生效。<sup>③</sup>

## 五 结语

同朔尔茨政府的对华经济安全政策相比,默茨政府在政策文件的措辞上更加激进,其政策目标是在上届政府的基础上进一步推动和落实对华“去风险”。但自 2025 年 5 月新政府执政以来,德国对华经济安全政策仍维持较为稳定的状态。尤其是从瓦德富尔 2025 年 12 月首次访华的相关表态来看,默茨政府试图推动双线并进的对华经济安全政策,即在合作领域保持有效沟通,同时在关键领域对华降低依赖。一方面,在特朗普政府上台后全球贸易环境趋于不稳定的背景下,瓦德富尔指出,德国与中国在构建稳定且可靠的全球贸易关系方面拥有共同利益。<sup>④</sup> 他明确承认中国市场的重要性,并表示充分理解企业界与政界人士在对华观点上的差异。<sup>⑤</sup> 另一方面,瓦德富尔强调,德国必须持续推进供应链的多元化进程,并进一步拓展涵盖经贸领域的全球伙伴关系网络。<sup>⑥</sup> 这意味着,默茨政府既需要维护与中国这一关键经济伙伴的合作大局,又必须回应部分国内政治行为体对涉华经济议题中竞争加剧与风险上升的关切。因此,德国通过此次外交行动试图在维持中德经济务实合作与推动对华“去风险”之间寻找平衡点。

<sup>①</sup> See CDU, CSU and SPD, “Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode,” pp.9–10.

<sup>②</sup> Anne-Sylvaine Chassany and Laura Pitel, “Berlin Urges Brussels to Approve Subsidies for German Heavy Industry”.

<sup>③</sup> Ludwig Burger and Holger Hansen, “German Minister: Power Price Support for Industry to Be Introduced in January,” Reuters, 3 November 2025, <https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/german-minister-power-price-support-industry-be-introduced-january-2025-11-03/>.

<sup>④</sup> Johann Wadephul, “Außenminister Wadephul vor seiner Abreise nach China,” Auswärtiges Amt, 7 December 2025, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2747480-2747480>.

<sup>⑤</sup> Amelie Richter, “Wadephul in Peking: Positive Töne—aber zentrale Konfliktlinien bleiben bestehen,” Table. Media, 8 December 2025, <https://table.media/china/analyse/wadephul-in-peking-positive-toene-aber-zentrale-konfliktlinien-bleiben-bestehen>.

<sup>⑥</sup> Johann Wadephul, “Außenminister Wadephul vor seiner Abreise nach China”.

从风险政治的研究视角出发,德国对华经济安全政策主要受到三个维度的关键因素的影响。其一,从风险环境观察,德国国内外环境既为对华“去风险”提供了推动力,又在一定程度上阻碍了对华“去风险”的进程;其二,从风险认知观察,在华德企持有较低的风险认知水平,德国专家则具有较高的风险认知水平,二者都试图影响政界精英的决策过程,两方的影响力在联邦政府高层内部形成一种张力;其三,从风险意愿观察,德国联邦总理默茨与经济部长赖歇目前皆秉持无需全面加强对华“去风险”力度的个人意愿,这进一步为德国对华经济安全政策的推进提供了“稳定器”。外交部长瓦德富尔则在强调减少对华依赖的同时坚持对华政策的延续性,即仍将中国视为合作伙伴。

在风险界定方面,默茨政府上台后,德国将更多的涉华经济议题界定为风险。例如,从华为参与电信基础设施建设的问题扩展到能源行业的关键基础设施安全。此外,在默茨政府执政之前就已存在的稀土供应链依赖和欧盟市场份额竞争的问题上,德国的风险关注度已经急剧升高。而在这三个重点涉华经济议题的风险治理方面,德国总体上仍采取较为克制、有限度的风险治理措施,尚未滥用强制性的行政干预手段。

德国默茨政府的对华经济安全政策势必对德国经济发展及中德经济关系产生重要影响。第一,该政策将对德国经济造成负面影响,德国推进能源转型及产业振兴的经济成本将明显提升。以“Waterkant”海上风电场项目为例,德企“Luxcara”在德国国内多方面的压力影响下,将风力涡轮机的供应商由中企阳明智能替换为西门子歌美飒,其项目运营成本将明显提升。不仅如此,德国试图减少中国在稀土供应链中的参与,并在同中国的产业竞争中过分倚重产业补贴力度,这些不符合市场运行规律的政策行动既会让企业和国家付出高昂的额外成本,很大程度上又不具备可持续性,若长此以往将极大增加德国经济的负担。第二,该政策将对部分中企在德国的经济活动造成不利影响,但目前来看仍未破坏中德经济关系的基本局面。一方面,默茨政府遵循“识别风险—去风险”的政策路径,并未明确定义风险的边界,这意味着德国政府的“去风险”始终存在被泛化的可能。受此不确定性影响,在数个特定的经济领域,部分中企在德国的正常商业活动或将受到较为明显的阻碍,中德双方围绕经济安全问题所产生的贸易摩擦可能进一步增加。另一方面,默茨政府对华经济安全政策的涉及范围仍局限在数个特定的议题领域。中德经济往来的基本盘仍然呈现积极向好的态势,以2025年8月中国对德进出口贸易的数据为例,该月中德贸易总额累计比去年同期增

长了4.4%。<sup>①</sup>

鉴于德国对华政策的欧洲化倾向以及德国在欧盟对外政策领域的强大影响力,通过深入分析德国对华经济安全政策,有助于揭示欧盟对华经济政策的趋势与走向。自特朗普发动全球关税战以来,其对盟伴国家采取的“无差别”关税胁迫措施对欧美经济关系造成重大打击。美国对欧盟强征关税,引发欧盟的反击,欧盟必将重新考量对华政策,寻求对美国更多的战略自主。<sup>②</sup>在经济政策议题上,美国反复无常的经济政策对欧盟是否要大力推进对华“去风险”的决策产生一定的影响。同德国的政策选择类似,欧盟对华经济政策亦处在谨慎的观望状态,尚未决定是否要全面且积极地推进对华“去风险”的政策。不同于拜登政府时期欧美在对华经济政策上的高度协调与高频联动,在特朗普第二任期内,欧美在该问题上的立场逐渐分化,呈现出各自为政的态势,中美欧围绕经济政策展开的三方博弈日趋复杂。

未来,就政策效果而言,德国默茨政府的对华经济安全政策难以实现其政策目标。以欧盟及七国集团为主主张的所谓“去风险”经济安全路径,既无法促进自身经济安全,也无法促进全球经济安全。<sup>③</sup>德国和欧盟应充分认识到,当前德欧面临的最大风险正是特朗普政府单边主义政策所造成的全球经济的剧烈震荡。在全球经济贸易环境不稳定的大背景下,德国和欧盟应重新校准对中国的“风险滤镜”,在变乱交织的风险环境中与中国加强经济合作,共同应对全球经济体系失稳所带来的诸多风险,从而最终实现为自身经济乃至全球经济“去风险”的核心目标。

(作者简介:张杨,同济大学外国语学院德国问题研究所博士后,同济大学德国研究中心研究员;责任编辑:蔡雅洁)

<sup>①</sup> 海关总署:《2025年8月进出口商品国别(地区)总值表(人民币)》,2025年9月18日,<http://gdfs.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/6741997/index.html>。

<sup>②</sup> 李明月:《相互依赖视角下欧盟对华经贸政策的演变探析》,载《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》,2025年第9期,第44页。

<sup>③</sup> 丁纯:《欧盟经济安全战略及其影响》,第48页。