

# 经济预测分析

第 39 期

国家信息中心

2021年09月09日

---

## 后默克尔时代德国和欧盟政策走向及 对中欧关系影响

**内容摘要：**默克尔作为欧洲政坛常青树，连续4届当选德国总理，在执政的16年间领导德国和欧洲渡过了欧债危机、难民危机、英国脱欧、新冠疫情等一系列危机，为德国和欧洲的稳定和发展做出巨大贡献。2021年9月26日德国大选后，默克尔将逐步淡出政坛，“中间道路”的执政理念和战略自主的欧洲发展战略将成为其主要政治遗产，有望在德国和欧洲政坛继续产生持续影响力，并将有助于保障中德、中欧关系的长期稳定发展。

## **一、默克尔奉行的“中间道路”执政理念有望得到延续**

默克尔所属的德国联盟党(由基督教民主联盟和基督教社会联盟组成)在政治立场上中间偏右,但默克尔在执政期间推动联盟党长期与中左翼的社民党等多个政党组成大联合政府,实际上奉行了包容平衡各方观点的“中间道路”执政理念。从目前德国大选民调结果和欧洲政坛格局来看,左翼势力日渐衰落,而极右翼政治思潮在疫情后有所弱化,因此后默克尔时代德国和欧洲的主流政治立场将延续温和的“中间道路”。

### **(一) 默克尔政策特色**

在经济方面,默克尔坚持社会市场经济理念,强调稳定的劳资关系,并重视市场自身的调节作用,反对政府干预经济运行。在默克尔执政时期,一方面德国制造业显示出强大的生命力,德国经济在欧洲一枝独秀;另一方面德国乃至欧盟均实行了偏紧的财政政策,没有实施大规模经济刺激计划。在欧洲一体化方面,默克尔坚定支持欧洲各国深化合作,提出“共同让欧洲再次强大”的口号,默克尔带领下的德国成为欧盟事实上的领导者,在欧洲经济、政治和安全等领域承担越来越大的责任。在外交方面,默克尔任内的德国在国际舞台上影响力明显上升,通过借力欧盟,取得了巴黎气候协议、伊核协议、明斯克协议等重要外交成果。默克尔高度重视“跨大西洋关系”,将其视为德国和欧盟外交政策的基石,她也高度重视对华关系,坚持认为欧洲应保持对华政策独立性。

### **(二) 后默克尔时代的德国政治格局有助于维持“中间道路”**

从2021年3月14日,巴登—符腾堡州和莱茵兰—普法尔茨州议会选举拉开了德国“超级选举年”大幕以来,联盟党以及主要竞争对手社民党、绿党等党派的民调支持率起起伏伏、变化较大,因此后默克尔时代德国政坛格局依然存在一定悬念。8月25日,德国《时代

杂志》的最新民调显示，联盟党的支持率降至 24%，社民党则升至 21%，绿党保持在 18%。按照此次民调结果推算，联盟党与社民党联合，或者联盟党与绿党联合，都无法完成组阁，因此需要再联合一个小党才能组成执政联盟。未来三党联合的大联合政府模式有助于德国政府继续执行“中间道路”。

联盟党总理候选人阿明·拉舍特（Armin Laschet）被认为是最有可能保护并延续默克尔政治遗产的人，在难民问题、“北溪二号”项目等有争议问题上坚定支持默克尔，是其长期盟友。6月21日德国联盟党发表的竞选纲领延续了默克尔政府温和中间派的政策路线。德国联盟党的选情一度较为稳定，拉舍特成为下一任总理曾被认为是板上钉钉的事情。但由于7月份德国遭遇罕见洪灾和8月份阿富汗局势巨变，联盟党支持率下挫，拉舍特成为下一届德国总理的变数陡增。

德国绿党强势崛起并有走向主流化的趋势。绿党所倡导的绿色政治顺应了时代趋势，大选民调支持率长期保持在第二位。德国绿党在走向主流化的同时，逐渐摆脱环保这一“单一议题”标签，竞选纲领出现实用主义倾向，主动迎合德国选民“稳中求变”的心理，突出了支持欧洲一体化、注重经济平等、强调民主价值观和推进数字化改革等议题，但又避免提出过激的政策主张。

作为传统的左翼大党，德国社民党面临核心选民群体被政治光谱左右两端蚕食的困境：传统工人阶级选民转投极右翼政党，受教育程度较高的中产阶层被绿党吸纳。此次大选中社民党民调支持率长期在15%左右，但由于社民党总理候选人、现任副总理兼财长朔尔茨在疫情和洪灾处置方面表现出色，而原本选情领先的联盟党总理候选人拉舍特在德国洪灾现场直播中“大笑”引发举国震怒，造成8月份以来社民党支持率大幅提高，有赶超绿党的趋势。

极右翼政党德国选择党虽然影响力日渐增强，但不被主流政治势

力所接纳，目前德国其他各党均已明确表示拒绝与其结盟，因此仍无法进入新一届政府。

### **（三）欧洲政治版图破碎化使得“中间道路”有望延续**

进入新世纪后，欧洲社会矛盾、经济问题、移民问题交织并发，新旧矛盾互相叠加，传统主流政党的政策主张和应对能力遭受质疑和诟病，逐渐失去权威。主流政党的得票率普遍下降，如德国联盟党、奥地利人民党和西班牙工人社会党，只要获得 1/3 甚至更低的选票，便可出面组阁。在传统主流政党影响力下降的情况下，各国小党纷纷加入到联合政府当中，欧洲出现了政治版图破碎化和政党权力均衡化的新政治生态。在各政党均缺乏强大的凝聚力和吸引力的情况下，“中间道路”成为比较受欢迎的政策立场。

2017 年 5 月，马克龙赢得法国大选标志着中间派获得了欧洲选民的更大支持。马克龙以独立候选人身份参加大选，主张偏左的社会政策及偏右的经济政策，其政策纲领包容了各方观点。在经济政策上，马克龙支持增加公共福利开支，并提出减税，主张全球化、经济自由主义。在对外政策上，马克龙一方面支持欧美保持紧密合作，另一方面支持欧盟在国际政治中发挥更大作用，敢于代表法国乃至欧洲对华盛顿说“不”。在默克尔卸任德国总理后，马克龙无疑将成为更具影响力的欧洲政坛领导人，由于其政治经济理念与默克尔类似，有助于保持欧盟在政策层面的延续性。

## **二、后默克尔时代德国及欧盟仍将坚持战略自主的发展方向**

在默克尔执政后期，世界格局进入大变革、大调整时期，在国际局势深刻变化和内部危机的推动下，欧盟意识到在保障自身安全、捍卫国际利益及价值观方面，必须更多地依靠自己力量，因此提出了“战略自主”愿景。默克尔和马克龙推动的欧盟战略自主有三重目标：一是减少对美政治依赖，承担更多的本土和全球责任；二是减少

对中国经济依赖，增强欧洲产业竞争力；三是在中美大博弈的背景下，强调欧洲必须加强团结才能避免成为大国竞技场，从而推动各国将更多的国家主权让渡到欧盟，达到加速欧洲一体化进程的目的。默克尔卸任后，由于新的德国领导人以及法国总统马克龙在个人威望及对欧盟的领导方面均有不足，所以德国及欧盟政策可能面临短期混乱，但由于战略自主符合欧洲长期利益，已成为欧洲应对当前国际政治、经济和科技大变局的指导理念，预计不会发生大的改变。

### **（一）外交政策：加强欧美同盟的同时掌握更大话语权**

默克尔卸任后，马克龙可能会获得更大的政策空间以推动欧盟的战略自主。相对于默克尔，马克龙更加强调欧洲的独立自主性，期望掌握更大国际社会话语权。目前欧盟的政治抱负是复兴多边主义，从而使得欧盟在经济和政治上都能与美国、中国平起平坐成为世界的“一极”。特朗普“美国优先”政策严重伤害了欧美关系，拜登上台后欧美关系得到改善，但当前一方面关税等经济问题没有解决，另一方面双方全球治理理念和策略有所不同，因此欧美裂痕仍需要进一步修复。在德国，9月份大选后，绿党和自民党可能会进入新一届联合政府，这两个政党均曾批评默克尔在对外政策上“重经济、轻立场”，同时重视气候变化应对问题。因此，新一届联合政府执政初期，德国外交政策可能较为强硬，并更加重视气候变化问题。

### **（二）财政政策：适度扩张加大对经济的刺激力度**

严格的财政纪律是默克尔经济政策的最突出特点之一。默克尔设计了“债务刹车”并将其正式写进德国宪法，规定：自2016年起，德国结构性赤字不能超过GDP的0.35%，各联邦州自2020年开始不能新增任何债务。在默克尔的积极推动下，“债务刹车”也成为欧盟财政政策的基本原则，强制性要求各国结构性赤字不能超过GDP的0.5%。“债务刹车”实质上是一种财政紧缩政策，在欧洲甚至德国内

部一直面临较大争议。2012年欧债危机时，法德曾因财政政策产生巨大分歧，2020年新冠疫情爆发后，意大利等国再次与德国就财政政策产生分歧。在后默克尔时代，德国和欧盟财政政策存在放松的可能。目前，德国主要政党的竞选纲领中均包含了加大财政扩张的内容。联盟党表示继续支持“债务刹车”，但把减税作为竞选纲领的核心原则之一。绿党的财政政策更加激进，提出修改宪法“债务刹车”条款以提高政府支出空间，要求扩大财政支出以增加社会福利、加速数字化建设和加大绿色投资。面对美国等其他经济体实施大规模财政刺激计划的外部环境，以及越来越强烈的改变财政紧缩局面的内部呼声，德国和欧盟的财政政策在后默克尔时代有望出现较大改变。

### **（三）贸易政策：支持多边贸易体制的同时强调规则制定**

德国及欧盟经济对于国际贸易依赖较大，是经济全球化的直接受益者，因而长期以来积极推进全球贸易投资自由化和多边经贸规则构建。从德国主要政党的竞选主张可以看出，大都仍积极支持多边贸易体制。但是，随着德国内部民粹主义势头的抬头，特别是绿党可能加入联合政府，未来德国乃至欧盟的贸易投资政策将更加注重贸易投资的所谓“公平性”，将加强规则制定和贸易政策工具的运用以应对来自国外的不公平竞争，将进一步强化外资收购审查，加强对关键性基础设施和关键领域的保护。同时，德国及欧盟还把绿色、数字化转型作为构建新国际经贸规则秩序的重点。为保护欧洲企业，使其不会因采用更高环保标准而处于竞争劣势，7月14日欧盟正式推出“碳边境税”征收计划，拟对进口的钢、水泥、化肥以及铝等碳密集型产品征税。在G20财长和央行行长就国际税收框架达成历史性协议之后，德国及欧盟也加快推进对跨国数字公司征税的计划。

### **（四）产业政策：加快绿色、数字化转型**

默克尔执政期间，德国及欧盟提出了一系列促进产业发展的政策

措施，绿色化、数字化转型成为德国及欧盟产业政策发展的新主线。2020年底，欧盟通过了“下一代欧盟”复兴计划，将1.8万亿欧元总投资的37%投入绿色转型领域。同时，欧盟出台了《欧洲工业数字化战略》，推动建立统一的数字市场，加快经济数字化转型步伐，确保欧盟在产业数字化转型方面处于全球领先地位。后默克尔时代，受到中美竞争加剧、欧盟发展战略等多方面因素的影响，预计德国将进一步强调科技“竞争性”，继续加大对人工智能、量子技术等前沿科技研发投入，保持在这些科技前沿占据竞争优势。随着绿党进入联合政府，德国可能会通过扩大产业政策“工具集”的方式，对产业活动实施更大程度的国家干预，以投入更多资源发展有利于“气候中和”的相关产业。

#### **（五）经济安全政策：更加重视供应链产业链本地化**

疫情爆发以来，德国及欧盟高度关注经济安全政策，推动供应链产业链本地化以提高应急应变能力。目前德国和欧盟已经表示出掌握“经济主权”的决心，为了防范产业链过长造成“断链”风险，将加快引导关乎国家安全的战略性产业回流本土，尤其强调要把与公共卫生、关键原材料和重要战略产品相关的产业链或其核心环节回归本土，增强产业链的自主可控性。目前德国政界、产业界和理论界对于核心产业过度依赖中国等外部国家的批评声越来越大，预计在后默克尔时期，德国和欧盟产业链本土化步伐会越迈越大。

### **三、后默克尔时代德国和欧盟政策走向对中欧关系的影响**

长期以来，默克尔顶住了在中美之间选边站的压力，维持了中欧关系的稳定发展。默克尔卸任后，欧洲暂时将缺乏一个强有力的领导人，可能难以维持以往同时与中美建立密切政治和经济联系的做法，中欧关系可能会出现波折，但中欧在地理上相距遥远，不存在产生相互地缘政治竞争的前提，并都具有支持多极化世界的政治愿景，因此

合作共赢符合双方利益，中欧关系具有长期内在稳定性。

### **（一）意识形态分歧有所增加**

在默克尔执政后期，特别是特朗普任内，默克尔以西方国际秩序的“捍卫者”和自由民主价值观的“首席代言人”身份自居，对华政策已经出现调整，更加强调中欧在意识形态和价值观上的分歧，将中国定位为“系统性竞争对手”。后默克尔时代，随着欧美关系拉近、欧盟强调战略自主、党派力量对比发生变化，中欧、中德政治及意识形态分歧或将增加。在德国，虽然各党派都没有明确地在中美之间“选边站”，但由于绿党、自由民主党等强调民主价值观立场的政党可能进入联合政府，新一届政府执政初期可能会在涉港、涉疆问题上向我发难。

### **（二）经贸往来所受影响较小**

近年来，中德两国之间的商品贸易额已经超过了英国、法国和意大利三大经济体与中国之间的总和，经贸合作在中德关系中发挥了压舱石和稳定器的作用。2020年，受到新冠疫情冲击，德国进出口下降8.3%，但中德经贸实现了3%的逆势增长，贸易总额达到2129亿欧元，占德国对外贸易总额的比重上升至9.5%，创历史新高。当前中国已经成为德国企业最重要的海外市场之一，而且中国继续扩大开放以及市场需求潜力的进一步释放也为中德经贸合作创造了巨大空间，这奠定了中德合作的基础。后默克尔时代，由于失去默克尔这位双边经贸合作的积极推动者，中德、中欧经贸关系可能出现不确定性，但中德经贸互补性以及拉舍特在政策理念和施政风格上的延续性决定了德国仍将继续奉行对华务实合作的立场，中欧经贸关系发展受德国政局变动的影响将相对有限。

### **（三）对欧投资受限更多**

近年来，德国和欧盟加快以维护“经济安全”为名强化对外商投

资的限制和监管，防止本国重点企业被外资趁机收购。特别在高科技产业领域，欧洲各国将我国投资视为威胁，并将人工智能、半导体、网络安全、量子技术、储能、纳米技术和生物技术等列为核心技术，进行严格的外资审查。2020年4月8日，德国政府修改了《对外经济法》，进一步加强外资对德国企业的投资与收并购限制。目前德国极右翼政党选择党，在竞选纲领里明确提出不能向中国“卖光”德国和欧洲的技术。预计在后默克尔时代，德国及欧盟对我国的投资限制将会继续增多。

#### **（四）气候变化合作潜力巨大**

近年来，绿党所倡导的绿色政治顺应了时代趋势，在欧洲各国地方选举和欧洲议会选举中都掀起了“绿色风暴”。其中最有实力的德国绿党，也已成为德国政坛重要力量。随着绿党进入新一届政府，其应对气候变化的决心将转化为具体的政策举措，并带动产业转型，为中欧气候变化领域的合作创造条件。目前，德国大众等欧洲汽车企业已经在电动化转型发展方面与中国企业开展了紧密合作，有望产生较好的示范效应，推动中德、中欧绿色合作不断深化。

### **四、政策建议**

默克尔卸任德国总理职务后，中欧关系可能将面临短期波折，我应积极应对，通过深化合作扩大利益交汇，增进中欧政治互信，维护中欧关系平稳发展。

#### **（一）增强政治互信，防范美欧合流**

一是加强党际交流，增强政治互信。针对绿党的崛起，我应从气候变化和绿色发展角度加强与其沟通，达成更广泛共识，促进其对华态度转变。二是坚决回击涉华谣言，展示实力和态度。针对美欧炮制的涉港、涉疆等谣言，应予以坚决驳斥，必要时应进行针对性回击，使德国、欧盟认识到亲美反华将付出重大代价，从而遏制其反华冲动。

## **（二）扩大对外开放，增强利益交汇**

一是坚持推进政策沟通，寻求产业政策协同。着力搭建畅通的产业物流航运体系，保障双方供应链产业链有效运转，在支持德国和欧盟发展本土产业链努力的基础上，寻求新的产业合作机遇。二是在航天、气候变化等领域加强合作。与德国和欧盟在生物育种、月球和火星探测、气候变化、环境保护以及卫生安全等具有利益交汇的领域开展更多合作。

## **（三）发展绿色经济，加强气候变化合作**

一是将应对气候变化打造为中欧合作的重要支柱。中欧在气候变化领域存在高度共识，合作阻力小，应在传统经贸合作之外积极打造绿色经济合作纽带，共同向碳中和目标迈进。二是促进产业界开展多类型绿色合作。欢迎欧洲企业携带低碳发展相关技术与中国企业合资合作，开发适应解决中国绿色发展问题的节能减排解决方案，同时鼓励中国企业参与欧洲绿色转型发展。

## **（四）优势协同，共同开发第三方市场**

一是整合中欧优势，增强服务第三方市场能力。将中国的制造能力同德国的关键技术、高端装备以及先进理念结合起来，加强全产业链合作，为第三国提供高水平、高性价比、更具竞争力的产品和服务，实现“三方共赢”。二是合作供应全球绿色产品。在中国现有技术和产业基础上，结合欧洲企业先进低碳技术和国际运营体系，整合双方优势，联合开拓国际绿色产品市场。

（执笔：张鹏 王灏晨 赵硕刚 张晓兰）

---

**编辑部地址：**北京三里河路58号国家信息中心预测部  
**联系电话：**68557142, 68557122  
**电子邮箱：**[gxfx@sic.gov.cn](mailto:gxfx@sic.gov.cn)

**邮编：**100045  
**传真：**68558210