

参考资料

德国快讯

2018 年第 11 期 总第 707 期

同济大学德国研究中心 · 德国问题研究所 · 《德国研究》编辑部

本期主要信息

中国能力：墨卡托报告的四重焦虑

难民政策争论撕裂联盟党，大联合政府前景再度黯淡

中国能力：墨卡托报告的四重焦虑

在中德之间的交流中，“不对等”问题是一大挑战。中德两国无论是在民众的互相了解、还是在双方的交流愿望等方面，都存在严重的不对等状况，中国的行为者往往会有一种“剃头挑子一头热”，无处着力的感觉。

事实上，“不对等”的感觉并非我们中国人所独有。读一读德国智库墨卡托中国研究中心刚刚拿出的“中国能力”报告，就会发现，他们一样有类似的“不对等”困扰，而且这种困扰甚至已经到了焦虑的地步。

这份报告的全称是《掌握中国知识，运用中国能力：在德国拓展中国能力的出发点》（以下简称“墨卡托报告”），于2018年5月7日在德国外交部、德国联邦教研部和德国各州文教部长联席会议三方联合召集的专业会议上发布。报告的数据来源于墨卡托中国研究中心的“中国能力在德国”调研项目。2017年10月至2018年3月底，该中心受德国联邦教研部和外交部资助，在德国各州文教部长联席会议的支持下，以教育为切入点，对德国的中国能力状况进行了全面调研，调查内容包括德国各级各类教育机构中汉语课程的开设、中国知识的传授和中德学生交流等，同时还进行了大规模的专家访谈。在此基础上撰写的墨卡托报告系统地梳理了德国政治、经济与社会各个领域拥有中国能力的现状和存在的问题，并提出了针对性建议。

这里要首先解释一下“中国能力”这个概念。近年来，随着中国在全球的政治经济地位不断上升，国际影响力不断增强，同时也随着中德关系在各领域的不断深化，中国能力一词逐渐进入德国政府和德国智库的关键词行列。2015年德国教研部推出的《中国战略2015-2020》把中国能力定义为“理解中国的能力”，以语言能力和跨文化能力为主，以与中国成功合作为目标。而墨卡托报告则更进一层，把中国能力的定义扩展到了对中国当代政治、经济、社会及历史的了解，直至与各行各业相关的知识。报告的标题也显示，撰写者希望人们不仅掌握知识，还要有能力把这些知识付诸实践。

德国的中国能力状况究竟如何？墨卡托报告得出的结论并不乐观，认为形势紧迫、挑战巨大。报告的字里行间透出了深深的焦虑。

第一重焦虑，认识不对等，德国人对中国太缺乏认识。报告指出，德国各界和德国大部分民众对中国的了解仍然停留在陈旧的偏见中，真正熟悉当代中国情况、具备语言能力，并能够与中国伙伴进行积极互动的人才非常缺乏。而同时，调查中接触的多数受访者都认为，中国人所拥有的德国能力，要大大超过德国人所拥有的中国能力，中国人更了解德国的情况、德语能力更好，并大多曾较长时期在德国留学居住。

第二重焦虑，意愿不对等，德国人似乎缺乏了解中国的意愿。德国人虽然急需更新中国知识，但他们认识和了解中国的积极性反而普遍不高。这方面甚至不需要拿中国人对德国的兴趣来做对比，仅从欧洲看，德国人的积极性也是较差的。数年以来，德国学习汉语的中小学生人数一直在5000人左右止步不前，完全无法与法国的38000人相比。同时，德国学生也不愿意前往中国进行长期交流，自2011年以来，PASCH校际短期交

流等项目的报名人数甚至呈现下降趋势。

第三重焦虑，影响不对等，担心德国被中国影响。墨卡托报告对中国走近国际舞台中央的自信与积极的新姿态持警惕态度。报告提到，中国试图“通过对其他国家的政治经济界精英、媒体、公民社会和教育机构有技巧地施加影响”来争取获得接受，而“孔子学院等中国教育机构不断扩展其课程规模，将会对那些本身对中国缺乏前期了解的德国民众产生持续的影响”，改变他们对中国的看法。在这种担忧下，墨卡托报告一再强调，建设中国能力要“以我为主”，中国方面只能起到辅助作用。

第四重焦虑，条件不对等，汉语似乎要比德语难学很多。墨卡托报告得出的结论是，要提高学生的汉语水平，并使语言学习能与专业学习二者兼顾、相辅相成，最好的途径是从小开始，有连续性地学习汉语课程。然而无论是中小学还是高校，师资的缺乏都是最大的软肋。而如果要如上文所说，很大程度上排斥孔院等中方机构，做到以德国本国的力量为主导，则这个缺口如何补上就更难以想象了。

不难看出，同样认识到“不对等”状况，但中德两方面的感受并不相同。中国期待通过人文交流加深民与民、国与国之间理解和信任的纽带，一方面服务于中国的软实力和形象构建，一方面也促进中华文明与其他优秀文明互学互鉴。这是一种双赢的、开放的姿态。而墨卡托报告呈现的则更多地是一种封闭、竞争和零和的心态，抱着这种心态，困扰变成了焦虑，一向充满优越感的德国人竟然显得如此地不自信。

这种焦虑，首先来源于西方根深蒂固的“主流”价值体系和冷战思维。在死抱着这两样不放的德国人看来，无论中国的政治、经济制度还是一带一路，一律视为异己，而随着中国政治、经济、文化等方面的全面发展和国际影响力的不断增强，更上升为威胁与挑战。同时，德国所背负的历史包袱也时时刻刻影响着其政治和舆论语境。德国媒体对中国的报道一向抱有负面偏见，既在大众中营造了一个陈旧的、误读的甚至妖魔化的中国形象，又往往为了迎合大众而进一步强化这种形象，形成一种恶性循环。偶然抬头看看世界，发现自己跟不上时代的发展了，自然会感到焦虑。

而墨卡托中国研究中心本身也在放大这种焦虑。该中心在 2013 年成立时曾表示，要通过独立和实际研究，向德国展示一个多元的中国形象，深化德国乃至欧洲对中国的认识和了解。然而数年过去，人们看到该中心的研究成果呈现出强烈的主观性和倾向性。据《环球时报》调查，直至 2017 年 3 月，该中心发表的关于中国的研究文章，负面的占到八成。如此增进的恐怕不是对中国的了解，而是与中国的对立。而这种对立与现实的需求之间，存在巨大的矛盾和反差。墨卡托报告一方面指出，增进对中国了解的最佳途径，是到中国去停留一段时间；另一方面也承认，近来德国学生对于去中国交流的意愿有所降低，其中一个主要因素就是媒体对中国负面报道的影响。而这种负面舆论场的形成与维持，墨卡托中国中心自身就功不可没。一边画地为牢，一边又想突破，等于是抓着自己的头发向上提，不焦虑也难。

不过透过焦虑，我们还是能看到，墨卡托报告体现了德国对了解中国、认识中国的确有强烈的意愿和迫切的需求。报告就如何在德国加强与改善中国能力提出的建议包括：

- 加强汉语教学，使学生尽早接触汉语，推动汉语正式进入教学计划，促进全德国汉语教学领域的合作和交流；
- 鼓励德国民众前往中国亲身体验，实地获取中国能力；
- 设立统一的服务机构和网站，汇集与整合现有的知识和资源；
- 以路演、短期研修班等形式普及中国知识；
- 加强经验交流，宣传最佳案例。

不管初衷如何，墨卡托报告所体现出的这种意愿和提出的这些建议，有它积极的一面。说到底，交流和了解需要双方的努力。德方终于能放下架子，认真思考自身存在的问题，是值得欢迎的。而墨卡托作为德国乃至欧洲中国研究领域的最大智库，这份报告无疑将对德国的“中国能力”建设带来重要影响，客观上对于促进和改善德国对中国的了解是有帮助的。作为这份报告中无处不在、既想排斥又完全离不开的“中国”，我们也应当认真研读这份报告，思考我们自己应当如何应对。

首先，充分发挥中德高级别人文交流对话机制的能量，不断扩大与深化机制内涵，加强不同层面的合作，提高中德人文交流的整体性和协调性。尤其是教育和青年两大领域要强化。

第二，鼓励和推动中德双方人员交流往来，尤其要鼓励德国学生与民众来中国交流、旅游，让他们实地感受中国，获得真正的“中国能力”。为此一方面可以与德方协商简化双方人员往来的签证手续，一方面则应大力推动中德中小学校建立伙伴关系，活跃青少年人文交流，同时以奖学金、资助项目等手段吸引德国大学生及青年人才前来中国。

第三，加强汉语推广，大力支持在德各地孔子学院的工作，但也要认真看待孔子学院面临的挑战，思考如何调整工作方式。同时，充分挖掘中方机构作为德国“中国能力”建设的“有益补充”的功用，在语言教学和汉语教师培养等方面，积极为德方提供帮助和支持。

最后，视线回到中国，我们也要看到，中德之间民众相互了解的程度和意愿的不平等，也意味着我们自己也还没有能够真正讲好中国故事。如何在交流中体现中国魅力，描绘中国形象，传播中国声音，“润物细无声”地拉近民意，建立起民心相通的桥梁，将仍是我们面临的一个挑战。应对这一挑战，我们也需要加强自身“德国能力”的建设，只有认识德国、了解德国，拥有对德交流的跨文化能力，才能懂得如何对德方讲好中国故事，从而真正实现“以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明共存超越文明优越”的目标。

难民政策争论撕裂联盟党，大联合政府前景再度黯淡

联邦总理默克尔刚刚结束七国集团首脑会议从加拿大飞回，马上面临内政方面的危机，而且冲突的对方不是德国选择党这样的在野党，也不是共同执政却离心离德的社民党，而是自己所在的基民盟长期的亲密伙伴、在巴伐利亚的姊妹党基社盟。

问题出在难民政策上。6月11日《图片报》网站报道，联邦内政部长、基社盟主席泽霍费尔突然宣布取消其原定12日发布其移民政策总体方案的日程安排。该消息获得证实后，一时舆论大哗。因为泽霍费尔为此规划已经努力数月之久，并寄希望于通过这个方案重新规划德国的移民难民政策。该方案一共包含63点，其核心内容是设立临时安置点，以收容正在走审核程序的难民。其中的多数内容都没有争议，只有一条，泽霍费尔和默克尔争执不下。

争议的焦点在于，泽霍费尔希望未来能将此前已经在欧盟其他成员国登记的难民拦在德国边界之外。基社盟认为这种做法符合欧盟现行法律。巴伐利亚州州长索德尔、基社盟州主席多布林特和基社盟名誉主席施托伊贝尔也都支持这一想法。默克尔则持不同看法，同时她还担心会引发欧洲其他国家的连锁反应，并认为该方案事实上也很难真正执行。默克尔从加拿大返回德国之后，向泽霍费尔非常清晰地表明了自己的态度，但泽霍费尔则不肯退让，造成双方相持不下的局面。

在这个问题上孰是孰非，殊难定论。联邦议院专家早在2015年就已经指出，其中的法律问题“极端复杂”。根据现行的《都柏林公约》所规定的流程，难民首次抵达的成员国有义务和责任收容难民，并受理难民的申请。而当难民被法律承认其合法居住权后，他的家庭成员可以申请团聚，所在国政府有权调查他们的申请。经过调查不能获得合法居留权的难民，政府有权将其遣返。就大多数到达欧盟的难民来说，首次抵达国家就是位于欧盟南部边界的几个国家，尤其是希腊和意大利。

根据这一流程，德国完全可以把目前停留在德国的难民送回到他们抵达的首个欧盟成员国，只要他们在相应国家登记过。但今年五月底欧洲法院做出的一项判决，规定欧盟成员国只有在另一欧盟成员国政府表示同意的情况下，才可以把难民输送到该国，也就是说，想要对方重新接纳难民，首先需要对方的批准。如此，欧洲法就与包括德国难民法在内的德国法律相冲突了，因为根据后者的规定，是可以把难民送回边界的。

基社盟州主席多布林特的看法是，在其他欧盟成员国登记的、进入欧盟指纹数据库Eurodac的难民不应再允许进入德国。理论上，难民在进入德国边界的时候，就应该能查到他是否已在该数据库登记，但这个程序在实践中进行得如何不得而知。事实上，审核流程本身耗时较长，如何安置正在审核流程中的难民，也是一个问题。据联邦内政部提供的数字，仅2017年就有6.4万人进入审核流程，要安置这些人，就需要设立过渡中心，这也就是泽霍费尔的方案的核心想法。

但是，方案的批评者认为，虽然把避难申请者遣送回首个抵达国的可能性的确存在，但这绝不意味着可以完全拒他们于德国国门之外。社民党专家认为，都柏林原则的核心

应当是先让难民进入，然后再将其转至安全的第三国。至于避难申请者是否真正可以转送到另一个国家，则必须由联邦移民难民局来审核。因为存在一些可能的例外情况，使得遣返难民无法实现，例如出于儿童福利和家庭情况等方面的考虑，像无人陪伴的未成年人就应当由其本人或是其家庭所在的国家负起照管的责任；又如，如果难民首个抵达国家的接待条件非常恶劣，则从人权方面考虑，不应把难民遣返回这些国家。比如希腊，既然已经难民人满为患，就不应再让其接受从其他欧盟成员国遣返的难民。此外还有一些情况，例如避难申请被拒绝、没有证件等，此类情况下德国是否有权把相关难民遣送出境，则尚无定论。德国人权研究所认为，没有证件的人，只有在其不提出避难申请的情况下，才可以拒绝其入境。

方案的批评者担心出现一种多米诺骨牌式效应：如果德国把难民送回去，则奥地利等其他国家也会纷纷效仿。从而使南欧的几个国家被迫独自面对所有的难民，最后终将不堪重负，而完全放弃对难民的登记管理工作，大开绿灯放难民过境，让难民潮席卷欧洲。默克尔的主要顾虑正在于此。她即使在 2015 年难民潮达到高峰的时候，也在努力保持边界开放，并一直在积极寻求整个欧洲的难民问题解决方案。

显而易见的是，联盟党内部关于难民问题的争论从未真正平息。早在 2015 年下半年，联盟党内部就已经开始就难民政策应当采取遵循何种路线发生过争执。但这次的性质不同于当时，更为严重：当时泽霍费尔以巴伐利亚州州长的身份向默克尔叫板，这是州政府与联邦政府之间的矛盾；而这次泽霍费尔则是以联邦内政部长，也就是联邦政府成员的身份，与作为联邦政府首脑的默克尔对抗。

从深层看，这次的矛盾冲突不无象征意味：基社盟虽然在去年联邦议院大选后与基民盟暂时达成一致，但也只能是一种权宜之计，矛盾并未彻底消除，此次更是要强硬地表达自己的立场。作为联邦内政部长，泽霍费尔要展示自己的政党不是只会讲空话，而是也能付诸行动。同时，巴伐利亚州议会选举在即，基社盟也希望通过这种强硬姿态来捍卫自己在州议会中占绝对多数的地位。该党把德国选择党视为自己在巴伐利亚的最大竞争对手，因此要尽可能抢占其话题，挤压其活动空间。而默克尔同样也不甘示弱。

但默克尔所承受的压力越来越大，这种压力不仅来自基社盟，而且也来自基民盟内部。12 日联盟党议会党团的会议上，就难民问题并没有产生大的争执，而这对于默克尔并非好事，因为没有争议就代表着包括基民盟在内的大多数人支持基社盟主席泽霍费尔，而默克尔则陷入孤立，有人甚至把党内的这一表态视为给默克尔的“最后通牒”。

因此也有理由担心，这次的矛盾冲突已经超出了联盟党内部基民盟和基社盟之间关系的问题。新一届联邦政府刚刚成立三个月，立足未稳，这次冲突可能会危及整个执政联盟的未来。一些社民党人士已经开始发问，是否这届执政联盟破裂的一天会提早到来，而且，还不是出于社民党的原因。

默克尔的压力不仅来自国内，还来自欧盟内部其他成员国。本周泽霍费尔在与奥地利总理库尔茨的一次会面中，达成了要在难民问题上密切合作，并与意大利进行协商的协议。泽霍费尔保证将向奥地利提供支持，帮助其更好地保卫欧盟外部边界。泽霍费尔

和库尔茨指出，目前已经形成一条经由阿尔巴尼亚进入北欧的新的难民路线，因此要尽早反应，例如对阿尔巴尼亚政府提供相关帮助。

库尔茨称，德国、奥地利和意大利的内政部长希望能在难民问题上加强协调，并且提出可以建立“自愿联盟”。在泽霍费尔与默克尔争执不下的同时，库尔茨又已经有了新的进展：据称奥地利正在与欧盟的少数国家着手制定在欧盟以外建立难民营的方案。奥地利媒体的相关报道中多次提到，阿尔巴尼亚是设立此类难民营的备选地点。

这种合作的提出有其背景：这三个国家的内政部长在难民政策上走的都是强硬路线。意大利最近由右翼民粹政党北方联盟党主席萨尔维尼接任内政部长；奥地利内政部长由右翼政党奥地利自由党的基克尔担任，总理库尔茨则来自保守的奥地利人民党。2016年，当时还担任奥地利外交部长的库尔茨就曾呼吁欧盟应加强外部边界的管控，并建议把难民截留在地中海上，最理想的解决方案是在某一个岛上建立难民中心，并从那里直接遣返难民。并且为阻止前往欧洲的非法移民，必须澄清，海难救助不能成为来到欧洲的门票。

下半年奥地利将接任欧盟理事会轮值主席国。奥地利政府希望将欧洲难民政策和欧盟外部边界保护问题作为其重点事务，其中显然也包括在欧洲之外设立难民营。库尔茨曾对奥地利媒体表示，“是的，我们的确在努力在欧洲之外设立庇护中心，可以让难民居住并提供保护。

德国社民党副主席施泰格纳对该计划提出了激烈的批评：“如果在难民政策上效仿布什的伊拉克战争的做法，是不可原谅的。”他指的是2003年时任美国总统的布什提出的“自愿联盟”。“此外，库尔茨先生显然错估了德国的政治形势：首先，基社盟并没有主导政府；此外还有一点也和奥地利不同，联盟党的执政伙伴也不是右翼民粹的奥地利自由党，而是德国社会民主党。”

《德国快讯》内容均为原创，或来源于德国等相关媒体。如需转载，请联系微信公众号“同济大学德国研究中心”。欢迎扫码关注以下微信公众号获取德国最新资讯。

《德国快讯》半月刊
每月10日、25日出版
2018年6月10日
<http://dgyj.tongji.edu.cn>
<http://german-studies-online.tongji.edu.cn>

编辑出版：《德国研究》编辑部
责任编辑：俞宙明
地址：200092 上海市同济大学
电话：65980918, 65983997
E-mail: dgyj@tongji.edu.cn



同济大学德国研究中心



中德人文交流



德国蓝皮书