默克尔的总理4.0时代开始了，但默克尔时代正走向终结

毛小红/上海外国语大学中德人文交流研究中心特约研究员

来源：澎湃新闻

2018-03-15

当地时间2018年3月14日，德国柏林，德国联邦议会以364对315的投票结果选举默克尔为德国总理，默克尔正式开启其第四个总理任期。图为默克尔准备参加随后举行的宣誓就职仪式。 视觉中国 图

柏林时间2018年3月14日9时54分（北京时间3月14日16时54分），德国联邦议会主席沃尔夫冈·朔伊布勒（Wolfgang Schäuble）宣布联邦总理选举结果，现任总理安格拉·默克尔以勉强超过半数的支持选票（总共709名议员中的364票）再次当选为德国总理，由此结束了长达将近半年的“看守总理”时间，正式开启第四届总理任期。这一天是默克尔于2005年11月22日就任联邦德国总理以来的第4496天，距2017年9月24日第19届联邦议会选举过去也已整整171天。

在2017年9月24日举行的德国联邦议会选举（大选）中，默克尔领导的联盟党（由基督教民主联盟与巴伐利亚基督教社会联盟组成）获得32.9%的选票，保持了议会第一大党的地位；社会民主党（社民党）获得20.5%的选票，成为议会第二大党。极右翼的德国新选择党获得12.6%的选票，首度进入联邦议会即成为第三大党。与联盟党立场接近的自由民主党（自民党）获得10.7%的选票，在上次大选失败后得以重返联邦议会。左翼党和绿党本次分别获得9.2%和8.9%的选票。

因没有任何政党单独获得过半数选票，得票率最高的联盟党需要同其他党派联合组阁。由此开启的组阁之路经历了“牙买加联盟”（联盟党、自民党、绿党试图组建的联盟）组阁失败、联盟党谋求与社民党再次组阁、社民党组阁谈判投票以及社民党党内公投组阁协议，整个过程史无前例地漫长，诸多不确定因素令默克尔第四届任期一度无望。

联盟党最终再次牵手社民党组建联合政府的过程又是仓促的，从社民党同意组阁谈判到组阁协议制订完毕，仅耗费两周时间。这届大联合政府可谓在应急状态下产生，组阁协议被舆论认为缺乏勇气、突破和自我革新，无法带领德国实现远大抱负。

一、默克尔领导下的4.0版内阁

虽然德国延续了上一届的大联合政府（联盟党加社民党），默克尔也保住了自己的总理宝座，但部委归属调整，内阁重新洗牌，且人员调整幅度较大。

根据组阁协议，基督教民主联盟（基民盟）掌管包括总理府、国防部、经济与能源部、卫生部、教育科研部和农业部在内的六个部；巴伐利亚基督教社会联盟（基社盟）掌管三个部，分别是内政部、交通与数字设施部、经济合作与发展部；社民党除获得财政部和外交部两个关键部门之外，还将掌管拥有单个领域最高财政预算的劳动与社会保障部，以及司法部、家庭部和环保部。掌管政府财政大权的财政部多年来一直是基民盟的领地，但在本届政府中，默克尔直接领导的基民盟为组阁成功不得不将最核心的财政部让给社民党，将对巩固政权至关重要的内政部让给姐妹党基社盟。

默克尔领导下的内阁共有16位成员（包括默克尔本人在内），9男7女，女性比例达到历史最高水平。内阁成员平均年龄50岁，总体呈现年轻化趋势。最年长的是内政部长，由69岁的基社盟党魁泽霍夫（Horst Seehofer）担任，年龄最小的是默克尔在基民盟的党内批评者代表延斯·施潘（Jens Spahn），年仅37岁，他将接管卫生部。内阁既有经验丰富的政坛老将，如出任德国副总理兼财政部长的社民党代理党魁奥拉夫·肖尔茨（Olaf Scholz）、出任经济能源部长的原总理府掌门人彼得·阿尔特迈尔（Peter Altmaier），也有一批政坛黑马，其中包括一名从区长直接升为部长的政坛新秀。职务不变的只有国防部长和经济合作与发展部长。除默克尔以外，仅一名部长来自东德。有评论认为，德国高层领导人中具有东德背景的政客比例极低，是两德统一后西德对东德实行文化殖民主义的结果。

如今德国政府组阁尘埃落定，但被迫联合的基民盟、基社盟和社民党各自的党内矛盾和分歧依然存在，都亟待振兴，尤其是社民党，其民调支持率一度跌落至17%的历史最低点，在生死存亡关头如果无法重新获得选民的信任，无法在党派林立的政治生态中精准定位，恐怕难逃再次被选民惩罚的命运。无疑，这三大主流政党都会将一部分精力用在各自的党建工作上，这可能影响到联邦政府的行动力。因此，默克尔组阁成功后，第一时间祝愿各执政党要更加乐于执政。

不过，默克尔本人的执政将受到党内外多重因素的掣肘。基民盟内部尤其是经济自由派和保守派对默克尔的批评声不绝于耳；社民党掌管核心部门，执政思路与联盟党不尽相同；极右翼的新选择党在联邦议会中扮演最大反对党角色，掌管政府财政预算委员会，可以说联盟党施展拳脚的空间极小。更糟糕的是，议会中反对党增多，且新选择党自始自终扬言要将默克尔赶下台，不达目的决不善罢甘休。

二、新政府亟需解决的国内问题

首先是教育、住房、养老、交通和网络等民生问题。

以教育为例，多年来，德国教育暴露出经费投入不足、校舍陈旧、设施落后、师资紧缺、标准不一、质量下降、资源分布不平衡、国际竞争力减弱等问题，与其传统教育强国地位不符。各党在竞选过程中拿教育议题大做文章，对德国人引以为豪的“教育领域各州集权和地方分权制度”提出质疑，要求对教育体制进行彻底改革。因为在现行法律框架下，联邦政府无法与各州以及地方政府开展深度合作，此即所谓联邦与各州之间的“教育合作禁令”。该禁令是第二次世界大战的产物，人们希望汲取二战的教训，防止联邦教育政策错误导致全国教育政策失败，因此放弃联邦统一管理模式，而是赋予各州文化主权，提倡州与州之间良性竞争，以此促进教育发展。

然而，这样的体制导致联邦财政无法在教育事业发展中发挥更大作用，甚至严重影响到德国教育的发展。部分联邦州，尤其是东德各州，受地区经济水平制约，教育财政缺口较大，与此同时，国家财政虽大有盈余但受职责范围限制，无法更大程度惠及广大受教育者。曾有德国教育界人士戏称，德国有17个教育部（德国有16个联邦州，各州设有各自的教育文化部），其中联邦教育科研部犹如一家储蓄所，教育经费无“无用武之地”。

根据上述组阁协议，德国将成立全国教育委员会，旨在破除这一体制障碍，提升联邦政府在教育议题上的话语权。该委员会尚未成立，就有评论认为，这一做法只是对现行制度的小修小补，并不能彻底改变德国教育多年累积的各种弊病。

其次是安全问题。2017年新选择党的崛起及其继续上升的民调支持率都表明，德国社会很可能整体右倾，国家治理难度加大。虽然2015年夏季那种难民潮不大会重演，但这波来势凶猛的难民潮显然超出了德国民众的接纳能力，导致德国国内的民粹主义、民族主义、右翼极端主义以及排外仇外情绪上升，治安每况愈下。德国联邦统计局数据显示，自2013年以来，德国国内犯罪案件逐年上升，2016年达到673万余起，暴力案件较前一年上升6.7%，警方调查的犯罪嫌疑人中外国疑犯的比例上升40%。除此之外，较为隐蔽的德国左翼极端势力在2017年7月召开的二十国集团汉堡峰会期间全面暴露，其暴力极端程度不亚于右翼极端分子。

如果新一届政府无法推动彻底的改革，德国社会对政治生态的不满将不会改变，社会治安也难以转好。因难民政策与默克尔公开叫板的基社盟党魁泽霍夫担任内政部长之后，一定会严格控制难民涌入，也会在难民融入和国内安全等问题上出台更严格的规定。从德国历史上多次外来人口导入经验来看，不同宗教之间的融合因价值观和世界观的不同难度很大，彼此之间的沟壑往往难以逾越。

再次是经济问题。德国经济繁荣很大程度上依赖三个外在因素：低油价、低利息和低汇率。离开了这三个外界因素，德国经济发展很可能受到影响。加上德美贸易战在所难免，以出口为主的德国经济面临倒退的风险。

一贯代表和维护企业主利益的联盟党，为获得社民党的组阁支持，不得不作出重大妥协，与社民党达成的组阁协议在政策上向劳动者及“小人物”倾斜，而对经济界“颇有敌意”。德国舆论普遍认为，组阁协议内容会增加企业负担。例如，自2019年1月1日起，法定医疗保险将由劳方和资方按一比一平摊，而目前资方承担的医保税率比劳方承担的税率低一个百分点。另外可能阻碍生产力，削弱企业的投资意愿。例如，德国联邦工业联合会（BDI）指出，新政府将投入180亿欧元用于提高民众社会保障待遇，完善就业市场政策，而用于工业投资、基础设施、教育和科研创新的财政经费却只有160亿欧元。

可以预见的是，在新政府落实组阁协议的过程中，各方必然还会不断扯皮，协议中的承诺能否完全兑现，还要打上大大的问号。

第四是政府公信力问题。难民危机导致联盟党内部，即基民盟和基社盟之间隔阂加深，社民党没有寻找大选惨败的原因，而是不断上演人事纷争，这些都让选民不满和失望，传统主流大党的根基已经动摇，民众对政府失去信任和信心。此外，大选过后首先开启的联盟党、自民党和绿党组阁谈判在最后一刻宣布失败，一向以稳健著称的德国政府陷入不稳定、不确定状态，且持续近半年，这是德国战后史上从未有过的组阁经历。如果没有政府主导的舆论控制，德国政府公信力离掉进“塔西佗陷阱”仅一步之遥。

因此，在政治担当决定主流大党生死存亡的关键时刻，新一届政府能否重塑政府公信力，重新获得民众的信任，也是当下必须解决的问题。如果政府再次让民众失望，2021年的联邦议会选举或将提前到来，局面注定会更加复杂，届时像欧洲其他国家一样的“黑天鹅”事件就可能在德国发生。

三、新政府面对的主要外交挑战

在对外关系上，新政府首先要解决的问题是如何修复恶化的德美关系。目前来看，德国尚未找到合适的路径和措施。

特朗普就任美国总统以来，其“美国优先”的价值观、逆全球化和贸易保护主义的路线，对基本依赖出口的德国经济来说负面影响最大，德美关系遇到前所未有的困难与挑战。默克尔曾经指出，欧洲是时候该把自己的命运把握在自己手中，不能再一味依赖美国了。前外交部长西格马·加布里尔（Sigmar Gabriel）也指出，特朗普政策转向逆全球化和贸易保护主义，退出巴黎气候协定、退出联合国教科文组织等一系列动作都损害了原有的世界秩序。而欧洲是原有世界秩序的受益者，欧洲的发展离不开基于自由贸易的世界秩序。如今，这一世界秩序被打破，德国希望能引领西方国家抱团，抵制美国战略的新转向。

而且，特朗普在德国媒体中的形象一直没有改观。即使在他担任美国总统一年后，德国媒体塑造的特朗普形象仍然是一边倒的负面形象。有中国学者认为，特朗普上台之后就和德国搞对立，不停敲打德国，从要求德国加大军事投入到默克尔去白宫拜访而特朗普爱理不理的尴尬场面，再到近日签署行政命令，对进口钢铝产品加征惩罚性关税，我们可以看出，假如德国不以实际行动跟着美国的指示走，特朗普就是要把欧洲搁一边，对德国实施精准打击。

以德国为首的欧洲既是美国的天然盟友，也是美国最有实力的竞争对手，对美国构成最大威胁的不仅有来自北朝鲜的核导弹，还包括以德国为首的欧洲，尤其从经济角度来考量。对德美之间可能爆发的贸易战，德国总体表现克制，建议加强对话，但德国和欧洲也正着手向世贸组织抗议美国相关做法的合法性，也在酝酿报复性措施。如果双方因贸易战陷入制裁和反制裁的恶性循环中，恐怕会让传统意义上的欧美盟友关系出现一个根本性的转折点。

其次，欧盟一体化问题。在欧盟内部，英国脱欧不仅削弱欧盟整体实力，而且令人对现行欧盟体制产生怀疑；法国、荷兰、奥地利和德国等欧盟核心国家的右翼民粹主义思想抬头，则对各国传统的精英政治体制构成挑战。各国的传统精英政治家为捍卫自身权力和既得利益，必然会趋于保守，欧盟一体化进程面临新的挑战。

尽管组阁协议强调，在美国政治重心调整、中国日益强大和俄罗斯政治一意孤行的背景下，德国将致力于提升欧盟的竞争力和投资吸引力，促进欧盟内部的公正与公平，“欧洲必须更加独立自主，更具行动力，把命运更多地掌握在自己手中”，但法国的经济低迷和居高不下的青年失业率，意大利极右翼势力的胜选，以及德国国内强大的反欧盟、反欧元势力等等因素都将导致欧盟的法德双引擎动力不足，欧洲一体化中的危大于机。明年的欧洲议会选举对十字路口的欧洲未来发展方向，将起到至关重要的作用。

第三，中德关系出现不和谐之音。2017年中德双边关系连续跑调，且呈现愈演愈烈之势。例如，中国U20足球队在德国参加比赛时遭遇“藏独”势力干扰，德国驻华商会公开扬言德资企业可能撤出中国市场，德国外交部长加布里尔将中东欧“16+1”合作机制曲解为中国企图分裂欧洲，中资企业在德投资并购遭德政府干涉和限制，德国外交部将“一带一路”倡议错误阐释为中国的地缘政治、经济、文化乃至军事扩展战略，等。

组阁协议虽然指出，由于中国地缘战略影响力不断增强，尤其是“中国的经济发展对德国经济来说是一大机遇”，德国需要更加重视中德关系，但同时要求中德合作要以保障德国和欧洲共同战略利益为准则，要辨认清楚中国“一带一路”倡议对德国和欧洲的机遇和风险所在，谋求给出统一的“欧洲答案”。

不难看出，至少在部分德国政界人士那里，中德两国在经济领域已经从合作者转变为竞争对手。在政治领域，德国更有意与中国形成价值观对抗。德国人始终扛着西方价值观的大旗，无论是德国官方还是民间，在评价中国事务时习惯于以意识形态和价值观先入为主，始终对中国的政治制度持有偏见。德国媒体对华报道的基调不仅是歪曲摸黑，更不断抛出“中国威胁论”。

也就是说，原本良好的中德关系存在倒退的危险。虽然对华态度强硬且言论随心所欲的加布里尔卸任外交部长，但新任外交部长、原司法部部长海科·马斯（Heiko Maas）不会改变德国对华政策，很可能延续加布里尔的对华观点，但在态度上有望缓和。在未来的中德关系中，我们要呼吁平等对话，求同存异，避免价值观和制度对抗。

四、前景并不美妙的默克尔4.0时代

默克尔不再像过去那样无可置疑，眼下与其说是默克尔总理4.0时代的开始，倒不如说是默克尔时代终结之路的开启。也许我们从默克尔丈夫破天荒地参加此次联邦议会总理选举这一点就可预见，这届任期注定是默克尔的最后一个总理任期。

因此，3月14日的总理就职仪式也有另一层含义，具有一定纪念意义。此前的2月间，萨尔州州长安内格蕾特·克兰普-卡伦鲍尔（Annegret Kramp-Karrenbauer）获得默克尔提名，并当选为基民盟秘书长。鉴于默克尔此前亦担任过这一职务，外界普遍认为，卡伦鲍尔将成为默克尔的热门接班人选，默克尔做满四年立法任期的机率很小，德国或将在2021年即下一次大选到来之前进入“后默克尔时代”。

无论德国政局如何发展，政坛“铁娘子”默克尔都可能把握合适的时机急流勇退，尽可能为自己的总理生涯画上完美的句号。