

## **The Role of Institutions in German Foreign Policy Towards China (1989-2021)**

Ali Mousaei<sup>1</sup>

Khosrow Karkhiran Khozani<sup>2</sup>

### **Abstract**

On the verge of the 21st century and the dismantling of the barriers created by the Cold War, the world is witnessing the escalating power of the Federal Republic of Germany and the People's Republic of China in industrial, commercial, and political fields in regional and international levels. While China is seen as a strategic partner in German foreign policy in the political and economic fields, for China, Germany is recognized as the gateway to expanding political and economic ties with the EU. Meanwhile, these two countries relations have always been influenced by human rights concerns or Taiwan and the issue of Chinese sovereignty over Tibet. Thus, the purpose of this paper, applying a descriptive-analytical approach based on the theoretical framework of Allison's decision models: Bureaucratic Politics Model and Organisational Process Model, is to answer the question of what role did institutions play in German foreign policy towards China? The results of this article reveal that in the foreign policy process, different institutions have always caused Germany to shift or substitute its foreign policy priorities toward China, depending on which of these institutions had more influence in various governments.

**Keywords: Bureaucratic Politics Model, China, Foreign Policy, Germany, Institution, Organisational Process Model.**

---

<sup>1</sup>Ph.D. in International Relations, Department of Political Science, Faculty of Economics and Administrative Sciences, University of Isfahan, Isfahan, Iran.

[Al.mousaei@gmail.com](mailto:Al.mousaei@gmail.com)

<sup>2</sup>Ph.D. Student in International Relations, Department of Political Science, Faculty of Economics and Administrative Sciences, University of Isfahan, Isfahan, Iran.

[khkarkhiran@yahoo.de](mailto:khkarkhiran@yahoo.de)

Knowledge of political interpretation

Vol 4, No 11, Spring 2022

ppt 125-154

دانش تفسیر سیاسی

سال چهارم، شماره ۱۱، بهار ۱۴۰۱

صفحات ۱۲۵-۱۵۴

## نقش نهادها در سیاست خارجی آلمان در قبال چین (۲۰۲۱-۱۹۸۹)

علی موسائی<sup>۱</sup>

خسرو کارخیران خوزانی<sup>۲</sup>

### چکیده

با آغاز قرن بیست و یکم و برچیده شدن موانع به وجود آمده از دوران جنگ سرد، جهان شاهد قدرت یافتن روزافزون جمهوری فدرال آلمان و جمهوری خلق چین در حوزه‌های صنعتی، تجاری و سیاسی در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی است. در حالی که چین در سیاست خارجی آلمان به‌عنوان شریکی راهبردی در حوزه‌های سیاسی و اقتصادی به شمار می‌رود، برای چین، آلمان به‌عنوان دروازه گسترش روابط سیاسی و اقتصادی با مجموعه کشورهای عضو اتحادیه اروپا محسوب می‌گردد. در این میان، روابط دو کشور در سایه مسائلی مانند رعایت حقوق بشر، مسئله تایوان و مسئله حاکمیت چین بر تبت همواره دارای فراز و نشیب بوده است. از این رو، هدف اصلی این مقاله، پاسخگویی به این سؤال است که نهادها چه نقشی در سیاست خارجی آلمان در قبال چین داشته‌اند؟ یافته‌های مقاله با بهره‌گیری از مدل‌های تصمیم‌گیری سیاست دیوانی و فرآیند سازمانی آلیسون و بر اساس روش توصیفی-تحلیلی و شیوه کتابخانه‌ای نشان می‌دهد که در فرایند سیاست خارجی آلمان در قبال چین، نهادهای مختلف رسمی و غیررسمی نقشی تعیین‌کننده داشته‌اند و هر نهادی که در دولت‌های مختلف نفوذ بیشتری داشته است، اولویت‌های سیاست خارجی آن دولت را در قبال چین تغییر داده است.

**واژگان کلیدی: آلمان، چین، سیاست خارجی، سیاست دیوانی، فرآیند سازمانی، نهاد.**

<sup>۱</sup> دکتری روابط بین‌الملل، گروه علوم سیاسی، دانشکده اقتصاد و علوم اداری دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران (نویسنده مسئول).  
Al.mousaei@gmail.com

<sup>۲</sup> دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل، گروه علوم سیاسی، دانشکده اقتصاد و علوم اداری دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران  
Khkarkhiran@yahoo.de

## مقدمه

با آغاز قرن بیست و یکم، دو کشور آلمان و چین به دلیل رشد فوق‌العاده در حوزه‌های سیاسی و اقتصادی باعث شگفتی در جهان شدند و باعث شد تا روابط این دو بیشتر مورد توجه قرار بگیرد. اهمیت روابط آلمان و چین نه تنها در ابعاد سیاسی و اقتصادی در سده جدید مورد توجه جهانیان است، بلکه اهمیت این روابط را باید در چندجانبه بودن ماهیت آن دانست. به طوری که رشد فزاینده اقتصادی آلمان و چین موجب بالا رفتن موقعیت سیاسی این دو کشور در سیاست‌های منطقه‌ای و بین‌المللی و همچنین مدیریت چالش‌های متعدد در سطوح مختلف گردیده است. در حالی که نگاه آلمان به چین به عنوان شریکی سیاسی و اقتصادی مهم در حوزه آسیا و پاسیفیک<sup>۱</sup> است، از دیدگاه چین، به دلیل اهمیت و وزن سیاسی و اقتصادی آلمان، این کشور می‌تواند با گسترش روابط دوجانبه با این کشور، علاوه بر اینکه از منافع اقتصادی این رابطه برخوردار می‌شود؛ بلکه می‌تواند با توجه به جایگاه آلمان در اتحادیه اروپا،<sup>۲</sup> از این رابطه در جهت بسط روابط خود با این اتحادیه نیز استفاده نماید. با وجود اینکه دو کشور به لحاظ سیاسی، فرهنگی و جغرافیایی با یکدیگر متفاوت می‌باشند، اما پیچیدگی‌های اقتصادی داخلی و بین‌المللی دو کشور را به یکدیگر نزدیک کرده است. برای مثال، سیاست‌های اقتصادی انزواگرایانه دوران ترامپ<sup>۳</sup> در آمریکا و خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا، زمینه همکاری‌های بیشتر اقتصادی را فراهم آورده و دینامیزم<sup>۴</sup> جدیدی به گسترش روابط آلمان و چین داده است. با تیره‌تر شدن افق روابط تجاری میان آمریکا و چین، آلمان تلاش می‌کند با اتخاذ سیاست چندجانبه‌گرایی به موازات حفظ پیوندهای فرا‌آتلانتیکی<sup>۵</sup> و همبستگی با اتحادیه اروپا، فعال‌تر از گذشته روابط خود با چین را گسترش داده تا بتواند از خطر عقب ماندن از معادلات اقتصادی در حوزه آسیا-پاسیفیک جلوگیری کند (Mildner & Schmucker, 2019: 2). البته با وجود

- 
1. Pacific
  2. European Union
  3. Donald Trump
  4. Dynamism
  5. Transatlantic

گسترش روابط چین و آلمان در ابعاد مختلف، موانعی در روند رو به رشد این روابط وجود دارند؛ اختلاف نظرها در حوزه رعایت حقوق بشر، فقدان مشروعیت در نظام سیاسی حکومتی چین و همچنین وضعیت لاینحل مناطق تبت و تایوان، وضعیتی نوسانی در سیاست خارجی آلمان میان گسترش مناسبات اقتصادی و تجاری از یک طرف و تأکید بر ارزش‌های غربی نظیر مسائل حقوق بشری و محیط زیستی از طرف دیگر در قبال چین به وجود آورده است (Huang, 2019: 7). به طوری که این عوامل باعث شده تا سیاست خارجی آلمان در قبال چین در دولت‌های مختلف دارای اولویت‌های گوناگونی باشد. از این رو، این مقاله قصد دارد تا با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی و بر اساس چارچوب نظری مدل‌های تصمیم‌گیری سیاست دیوانی و فرآیند سازمانی آلیسون<sup>۱</sup>، به این سؤال پاسخ دهد که نهادها چه نقشی در سیاست خارجی آلمان در قبال چین داشته‌اند؟ پاسخ موقت این است که در فرایند سیاست خارجی آلمان در قبال چین، نهادهای مختلف همواره باعث شده‌اند تا اولویت‌های سیاست خارجی آلمان در قبال چین تغییر یابد. برای گردآوری داده‌ها به منابع کتابخانه‌ای از جمله کتاب‌ها، مقالات، اسناد و منابع معتبر اینترنتی مراجعه شده است. ابزار گردآوری داده‌ها نیز فیش‌برداری است.

### پیشینه پژوهش

پژوهشگران در مورد سیاست خارجی آلمان در قبال چین تاکنون تألیفات مختلفی به چاپ رسانده‌اند؛ اما غالب این پژوهشگران، صرفاً به رویکردهای مختلف سیاست خارجی دولت‌های مختلف آلمان در قبال چین پرداخته‌اند و نقش نهادهای رسمی و غیررسمی سیاسی، اقتصادی، حقوق بشری و محیط زیستی در اتخاذ و تغییر رویکردهای سیاست خارجی دولت‌های مختلف آلمان در قبال چین را مورد تجزیه و تحلیل قرار نداده‌اند و یا تنها اشاره‌ای به نقش این نهادها در سیاست خارجی آلمان کرده‌اند که در زیر به شماری چند از این آثار پرداخته خواهد شد.

1. Allison decision models: Bureaucratic Politics Model and Organisational Process Model

هوآننگ<sup>۱</sup> (۲۰۱۹) در کتابی تحت عنوان «سیاست دولت فدرال آلمان بعد از اتحاد در ارتباط با چین: توازن میان ارزش‌ها و منافع» به سیاست خارجی دولت‌های مختلف آلمان در رابطه با چین می‌پردازد. وی در بخش اول این کتاب، عنوان می‌دارد در فرایند سیاست خارجی آلمان، همواره تلاش شده تا نوعی توازن میان اولویت داشتن ارزش‌ها و هنجارهای غربی و همچنین اولویت دنبال کردن منافع اقتصادی و تجاری برقرار باشد. به طوری که اگر در یک دولت منافع اقتصادی و تجاری، هسته اصلی سیاست آلمان را در قبال چین تشکیل می‌داده است، دولت بعدی جهت‌گیری متفاوت داشته و ارزش‌ها و هنجارها را در هسته مرکزی مناسبات آلمان با چین قرار داده است. در بخش بعدی کتاب، نویسنده به بررسی نقش عوامل خارجی در سیاست خارجی آلمان می‌پردازد و نتیجه می‌گیرد که نهادها و بازیگران منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای نظیر اتحادیه اروپا، ناتو،<sup>۲</sup> آمریکا، سازمان عفو بین‌الملل<sup>۳</sup> و اتحادیه‌های حمایت از محیط‌زیست<sup>۴</sup> و ... در کنار عوامل داخلی در سیاست خارجی آلمان در رابطه با چین نقش داشته‌اند و در مقاطعی باعث تغییر رویکرد سیاست خارجی آلمان در قبال چین شده‌اند.

هارنیش<sup>۵</sup> (۲۰۱۷) در مقاله‌ای با عنوان «سیاست آلمان در قبال ابتکار عمل کمربند و جاده ابریشم چین (۲۰۱۴-۲۰۱۳)» نشان داده است که آلمان سیاست واحدی در قبال جاده ابریشم چین در فاصله سال‌های ۲۰۱۳ الی ۲۰۱۸ نداشته است. در برهه‌ای به نقد و در برهه‌ای دیگر به حمایت از این ابتکار پرداخته است. نویسنده علت این تناقض را ناشی از اولویت‌های سیاست خارجی دانسته است. در واقع نقش پررنگ مسائل محیط زیستی و اقتصادی در سیاست خارجی آلمان، باعث شده است که در قبال این ابتکار، سیاست خارجی این کشور در فاصله سال‌های ۲۰۱۳ الی ۲۰۱۸ جهت‌گیری‌های متفاوتی داشته باشد.

1. Huang

2. NATO

3. Amnesty International

4. IUCN: International Union for the Conservation of Nature

5. Harnisch

چگنی زاده و اسماعیلی اردکانی (۱۳۹۶) در مقاله‌ای تحت عنوان «سیاست خارجی آلمان در پرتو مسئله مهاجرت، پناهندگی و خروج بریتانیا از اتحادیه اروپایی ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۶» در جواب به این سؤال که چرا پس از خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا و روندهای موجود در این اتحادیه که وجود یک رهبر قدرتمند در اتحادیه اروپا را ضروری می‌نماید و از آلمان انتظار می‌رود تا در هیبت یک هژمون،<sup>۱</sup> اتحادیه اروپایی را حفظ کند، نشانه‌ای از این اشتیاق در آلمان وجود ندارد؟ عنوان می‌دارند که علت این عدم اشتیاق به دو عامل داخلی و بین‌المللی برمی‌گردد. عامل داخلی به روند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی آلمان مرتبط است. در فرایند سیاست خارجی این کشور عواملی نظیر صدراعظم، کابینه، مجلس فدرال، سازمان اطلاعات و امنیت، احزاب، بوروکراسی،<sup>۲</sup> مدیران بخش‌های مختلف اقتصاد، گروه‌های ذی‌نفوذ و رسانه‌های گروهی در آن نقش دارند و همین تعدد نهادها باعث سیاست‌های گوناگون در این رابطه شده است. در بعد بین‌المللی نیز پذیرش این مسئولیت الزاماتی دارد که تا فراهم نباشد امکان این رهبری وجود ندارد. مهم‌ترین این الزامات همراهی آمریکا در پذیرش آلمان در این نقش است تا بتواند سلامت نظم لیبرال فعلی که با این چالش‌ها به خطر افتاده است را حفظ کند؛ اما با توجه به مشکلات آمریکا در زمینه مقابله با رفتار تهاجمی روسیه در شرق اروپا، رشد چین در آسیا، نابسامانی در سوریه، عراق و افغانستان و همچنین نگاه ترامپ به اتحادیه اروپا، این همراهی تقریباً دور از ذهن به نظر می‌رسد.

کیانی (۱۳۹۱) در مقاله‌ای با عنوان «سیاست خارجی آلمان در ژئوپلیتیک نوین بین‌المللی» معتقد است: دو کشور آلمان و چین هر دو خواهان چندجانبه‌گرایی در نظام بین‌الملل هستند و در میان کشورهای اروپایی، آلمان بیش از همه رعایت اصل «چین واحد»<sup>۳</sup> را کرده است. البته در مقاطعی چون تصویب قطعنامه علیه چین توسط بوندستاگ،<sup>۴</sup> مجلس فدرال آلمان در سال ۱۹۹۶

1. Hegemon

2. Bureaucracy

3. One China Policy

4. Bundestag

و یا دیدار مرکل با رهبر جدایی طلبان تبت، دالایی لاما<sup>۱</sup> در سال ۲۰۰۹، روابط دو کشور پذیرای درجه‌ای از تنش شده است، لیکن مقامات برلین بلافاصله با اقداماتی دیپلماتیک<sup>۲</sup> مانع وخامت اوضاع در روابط فی مابین شده‌اند. لذا این کشور در مجموع نشان داده است چندان حاضر نیست که روابط حسنه خود به ویژه در بعد اقتصادی را قربانی نقدهای حقوق بشری همچون مسائل تبت، تایوان و هنگ‌کنگ کند؛ بنابراین همان‌طور که ملاحظه شد پژوهشگران بیشتر به رویکردهای مختلف سیاست خارجی دولت‌های متفاوت آلمان در قبال چین پرداخته‌اند و نقش نهادهای مختلف را در اتخاذ و تغییر رویکردهای سیاست خارجی دولت‌های مختلف آلمان در قبال چین مورد بررسی قرار نداده‌اند. از این رو، نوآوری مقاله حاضر در این است که اقدام به تبیین نقش نهادهای رسمی و غیررسمی سیاسی، اقتصادی، حقوق بشری و محیط زیستی در اتخاذ و تغییر رویکردهای سیاست خارجی دولت‌های مختلف آلمان در قبال چین خواهد کرد.

### چارچوب نظری

بررسی نحوه تصمیم‌گیری، نخستین بار در حوزه‌هایی غیر از علم سیاست، موضوع تحقیق منظم و اصولی قرار گرفت؛ اما دیری نپایید که نحوه تصمیم‌گیری مورد توجه دانشمندان علم سیاست نیز قرار گرفت. به این دلیل که این دانشمندان قصد داشتند به تحلیل رفتار تصمیم‌گیری رأی‌دهندگان، قانون‌گذاران، مقامات اجرایی، سیاستمداران، رهبران گروه‌های ذی‌نفوذ و سایر بازیگران صحنه سیاست پی ببرند؛ اما در مورد اینکه در فرایند تصمیم‌گیری چه نهاد یا نهادهایی دخیل هستند، همواره بین پژوهشگران اختلاف نظر وجود داشته است. عده‌ای نقش نهادهای رسمی را تعیین‌کننده می‌دانند و عده‌ای به نقش نهادهای غیررسمی نیز در فرایند تصمیم‌گیری توجه دارند؛ اما هر چه جلوتر رفت به تعداد پژوهشگرانی که معتقد هستند در فرایند تصمیم‌گیری هم‌نهادهای رسمی و هم‌نهادهای غیررسمی نقش دارند افزوده شد. از جمله این پژوهشگران

1. Dalai Lama

2. Diplomatic

آلیسون<sup>۱</sup> است که با طرح سه مدل بازیگر خردمند<sup>۲</sup> فرایند سازمانی و سیاست دیوانی و تغییر عقیده از بازیگر اصلی بودن دولت در تعیین سیاست خارجی به نقش داشتن هم‌نهادهای دولتی و هم‌نهادهای غیردولتی در فرایند تصمیم‌گیری سیاست خارجی به جمع این پژوهشگران پیوست. در روند تصمیم‌گیری سیاست خارجی آلمان نیز نهادهای رسمی و غیررسمی نظیر قوه مجریه، مجلس فدرال، احزاب، سازمان اطلاعات و امنیت ملی، بروکراسی<sup>۳</sup>، بنگاه‌ها و گروه‌های ذی‌نفع مختلف سیاسی، اقتصادی، حقوق بشری، محیط زیستی و ... نقش دارند. همچنین نهادها و بازیگران منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای همچون اتحادیه اروپا، ناتو، آمریکا، سازمان عفو بین‌الملل، اتحادیه‌های حمایت از محیط‌زیست نیز در سیاست خارجی آلمان مؤثر هستند (چگنی زاده و اسماعیلی اردکانی، ۱۳۹۶: ۳۲۷-۳۲۶). برای بررسی نحوه تأثیر این نهادها در سیاست خارجی آلمان، مدل‌های گوناگونی در تحلیل فرایند تصمیم‌گیری وجود دارد که این مقاله قصد دارد با توجه به گزاره‌های دو مدل فرایند سازمانی و مدل سیاست دیوانی آلیسون به نقش نهادها در سیاست خارجی آلمان در قبال چین پردازد.

مدل بازیگر خردمند مبتنی بر تئوری انتخاب خردمندانه<sup>۴</sup> است. در این مدل که رایج‌ترین مدل تحلیل تصمیم‌گیری سیاست خارجی است؛ دولت به‌عنوان مهم‌ترین بازیگر در چارچوب روابط بین دولت‌ها در نظر گرفته می‌شود. دولت تصمیمات عقلانی خود را بر اساس واقعیت‌ها و حداکثر نمودن منافع اتخاذ می‌کند. در این مدل، دولت هدف خود را همراه با اولویت‌های سیاست خارجی تنظیم و امکانات و راه‌حل‌های خود را برای رسیدن به هدف مذکور بسیج می‌کند و در آخر ضمن بررسی نتایج احتمالی سیاست‌های خود، راهی را که بیشترین منفعت را در بردارد برمی‌گزیند (Allison, 1999: 18). این مدل با انتقادات فراوانی در مورد نادیده گرفتن نقش عوامل دیگر نظیر نقش نهادهای غیررسمی در فرایند تصمیم‌گیری سیاست خارجی

---

1. Allison

2. Rational Actor Model

3. Bureaucracy

4. Rational Choice Theory

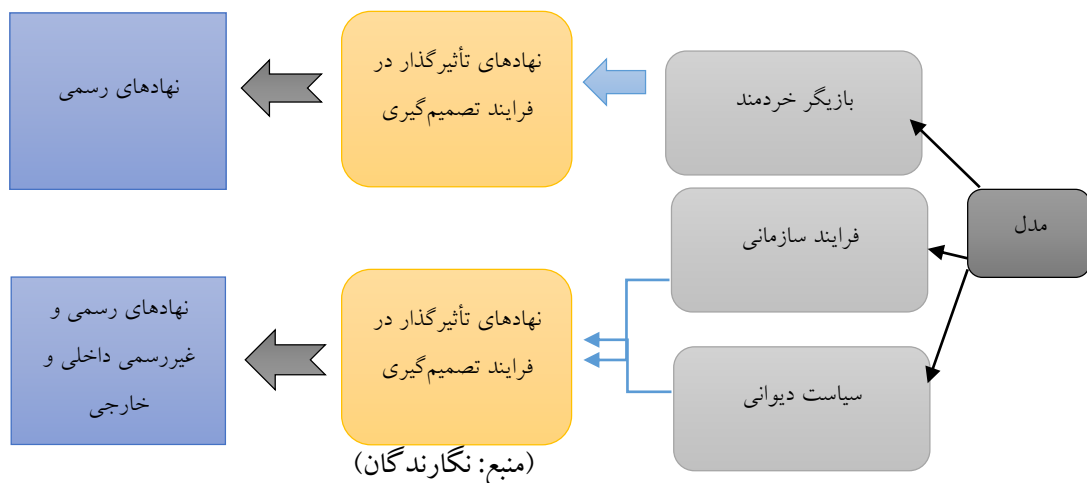


مواجه گردید تا جایی که آلیسون با پذیرفتن این انتقادات، در اظهارنظری عنوان می‌دارد هر چند مدل بازیگر خردمند در بسیاری از موارد مفید بوده است؛ ولی شواهد نیرومندی نیز وجود دارد که نشان می‌دهد، باید آن را با چارچوب‌های مرجعی که ماشین حکومت را در کانون توجه خویش دارند، تکمیل و یا جایگزین کرد تا نقش دیگر عوامل را نیز در فرایند تصمیم‌گیری سیاست خارجی نشان دهد (Allison, 1971: 5)؛ بنابراین آلیسون با توجه به این نتیجه‌گیری دو نوع از این چارچوب‌های مرجع را پیشنهاد می‌کند که شامل مدل فرآیند سازمانی و مدل سیاست دیوانی است.

مدل فرایند سازمانی مدلی است که همان‌طور که بیان شد با توجه به نقدهای وارد شده به مدل بازیگر خردمند و اهمیت یافتن نهادهای غیررسمی چون سازمان‌های غیردولتی، بنگاه‌ها، گروه‌های ذی‌نفوذ و رسانه‌های جمعی در تأثیرگذاری بر افکار عمومی و فشار بر دولت‌ها طرح و مورد توجه متفکران علوم سیاسی در فرایند تصمیم‌گیری سیاست خارجی قرار گرفت. در این مدل، فرایند تصمیم‌گیری سیاست داخلی و خارجی در نهادهای رسمی تحت تأثیر بازیگران غیردولتی قرار می‌گیرد. همین‌طور این مدل به دنبال توضیح تصمیمات از طریق ساختارهای موجود دولتی است و عنوان می‌کند تصمیمات در درون ساختارها هم‌زمان صورت نمی‌گیرد، بلکه در سازمان‌های دولتی موجود شکل گرفته و روندهای عملیاتی آن در طول زمان تنظیم می‌شود (Ibid: 171). در مدل سیاست دیوانی نیز سیاست خارجی تنها به وسیله بازیگران عقلایی یا حتی به وسیله گروه‌های انحصاری در رأس بروکراسی اتخاذ نمی‌شود، بلکه نتیجه فرآیند چانه‌زنی بین افراد و گروه‌هایی است که دارای منافع متنوع و میزان متفاوتی از قدرت هستند و برای پیشبرد و حمایت از منافع خود سعی می‌کنند تا از این قدرت یا نفوذ در فرایند تصمیم‌گیری سیاست خارجی نهایت بهره را ببرند (Allison & Halperin, 1972: 47). به‌طور کلی برخلاف مدل بازیگر خردمند که صرفاً دولت یا به‌عبارت‌دیگر نهادهای دولتی را تصمیم‌گیر اصلی سیاست خارجی می‌داند، دو مدل فرایند سازمانی و سیاست دیوانی به نقش نهادهای غیررسمی در کنار نهادهای رسمی در فرایند تصمیم‌گیری سیاست خارجی توجه دارند؛ بنابراین

این مقاله قصد دارد تا با گزاره‌های دو مدل مذکور به نقش نهادهای رسمی و غیررسمی در فرایند تصمیم‌گیری سیاست خارجی آلمان در قبال چین پردازد. در سیاست خارجی آلمان در رابطه با چین، نهادهای رسمی و غیررسمی داخلی و خارجی نقشی تعیین‌کننده داشته‌اند. آلمان به‌عنوان قدرتی ژئواکونومیک<sup>۱</sup> در مرکز اروپا دارای ساختاری پلورالیستی<sup>۲</sup> در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. به‌طوری‌که برخلاف کشورهای که دولت به‌تنهایی نقشی تعیین‌کننده در تصمیم‌گیری‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی دارد، این نهادهای مختلف هستند که می‌توانند بر فرایندهای سیاست‌گذاری دولت اثر گذاشته و جهت سیاست خارجی این کشور را دستخوش تغییر کنند؛ بنابراین در جهت قالب‌بندی سیاست خارجی آلمان در رابطه با چین بر اساس گزاره‌های دو مدل فرایند سازمانی و سیاست دیوانی باید علاوه بر نقش نهادهای رسمی داخلی و خارجی، نقش نهادهای غیررسمی داخلی و خارجی را نیز در نظر گرفت.

### نمودار ۱: مدل‌های تصمیم‌گیری آلیسون و مفروضات آن‌ها در مورد نهادهای تأثیرگذار در فرایند تصمیم‌گیری



1. Geoeconomics

2. Pluralistic

## علل اهمیت چین در سیاست خارجی آلمان

اهمیت منطقه آسیا - پاسیفیک و حفظ امنیت پایدار آن در اقتصاد جهانی برای اتحادیه اروپا به ویژه آلمان مهم و حیاتی است. به همین دلیل، آکادمی مطالعات امنیتی<sup>۱</sup> وابسته به دولت فدرال آلمان، چارچوب سیاست امنیتی خود را در حوزه آسیا- پاسیفیک در قالب پیشنهادهای و راهکارهای پانزده گانه ارائه داده است که در این قالب بر اهمیت چین در ابعاد سیاسی، اقتصادی و امنیتی تأکید شده است. این پیشنهادهای و راهکارهای پانزده گانه به شرح زیر می باشد.

۱. ثبات و امنیت در حوزه آسیا- پاسیفیک برای اتحادیه اروپا و بخصوص برای آلمان از اهمیت استراتژیک<sup>۲</sup> برخوردار است؛ زیرا از یک طرف حفظ امنیت راه های آبی و بخصوص امنیت کشتیرانی در تنگه مالاکا<sup>۳</sup> برای اقتصاد جهانی مهم و حیاتی است و از طرف دیگر، حضور چهار کشور دارای سلاح هسته ای (چین، هند، پاکستان و کره شمالی) به همراه دو قدرت هسته ای فرامنطقه ای (آمریکا و روسیه) که در این منطقه حضور دارند، اهمیت ثبات و امنیت در این منطقه را برای صلح جهانی بیشتر می کند.

۲. بزرگ ترین تهدید ثبات و امنیت در منطقه آسیا- پاسیفیک در حال حاضر از جانب کره شمالی است که این خطر تاکنون به وسیله چین و ایالات متحده آمریکا کنترل گردیده است.

۳. مهم ترین فاکتور ثبات و امنیت در منطقه، چین است که خود می تواند به واسطه نوع ساختارهای حکومتی به فاکتوری بی ثبات کننده تبدیل گردد.

۴. چین با وجود انتقاد مداوم خود از نظم لیبرالی غرب<sup>۴</sup> و به دلیل نداشتن قدرت نرم<sup>۵</sup> در عمل و همچنین ناتوان از ارائه بدیلی در برابر غرب، خواهان حفظ وضع موجود در منطقه آسیا - پاسیفیک است.

1. Federal Academy for Security Policy

2. Strategic

3. Malacca Strait

4. Western Liberal Order

5. Soft Power

۵. چین نشان داده است که در ارتباط با همسایگان خود همواره با جاه‌طلبی و تهدید در پی گسترش امیال ژئوپلیتیکی<sup>۱</sup> خود است. با این حال، ارائه مدل امنیتی مانند سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۲</sup> برای این منطقه قابل اجرا نیست و همچنین ساختارهای فعلی سازمان کشورهای آسیای جنوب شرقی<sup>۳</sup> قابلیت ایجاد یک رژیم امنیتی در حوزه آسیا - پاسیفیک را ندارد.

۶. به غیر از کره شمالی که قدرت یابی چین در حوزه آسیا - پاسیفیک را تهدیدی برای خود نمی‌داند، دیگر همسایگان چین این قدرت یابی چین را تهدید برای خود ارزیابی می‌کنند؛ بنابراین این کشورها در مورد حضور درازمدت ایالات متحده در منطقه به دلیل تأمین و تضمین ثبات و امنیت خود اتفاق نظر دارند. همچنین این کشورها مایل به حضور اتحادیه اروپا و ناتو در حوزه آسیا - پاسیفیک نیز هستند.

۷. در مورد اهمیت ثبات و امنیت در منطقه آسیا - پاسیفیک، اتحادیه اروپا و آلمان توجه کافی به این مسئله در سال‌های اخیر نداشته‌اند. بخشی از دلایل عدم توجه اتحادیه اروپا و آلمان را می‌توان در وجود بحران‌هایی نظیر بحران ۲۰۱۴ اوکراین، تروریسم<sup>۴</sup>، مهاجرت‌های گسترده و وضعیت وخیم مالی در میان برخی از کشورهای اروپایی و در نهایت، دور بودن از منطقه آسیا - پاسیفیک به اروپا دانست.

۸. آلمان علی‌رغم وجود بحران‌های متعدد در اروپا، باید حضوری گسترده‌تر در مناسبات منطقه آسیا - پاسیفیک داشته باشد. حضور آلمان نباید تنها به صورت گسترش روابط اقتصادی باشد، بلکه تأثیرگذاری در چارچوب روابط چندجانبه با کشورهای این منطقه در حوزه‌های امنیتی و سیاسی مهم است.

۹. آلمان می‌تواند به دلیل پیشینه مثبت میان کشورهای این منطقه، نقش واسطه را در حل اختلافات میان کشورهای حوزه آسیا-پاسیفیک به عهده بگیرد.

1. Geopolitical

2. OECD: Economic Co-operation and Development

3. ASEAN: The Association of Southeast Asian Nation.

4. Terrorism

۱۰. اتحادیه اروپا در حال حاضر فاقد قدرت تأثیرگذاری بر معادلات حوزه آسیا - پاسیفیک است، اما می‌تواند به‌عنوان نهادی متشکل از ۲۷ کشور و دارا بودن قدرت عظیم اقتصادی، بیش‌ازپیش فعالیت‌هایی در جهت افزایش تأثیرگذاری در حوزه آسیا - پاسیفیک انجام دهد.

۱۱. باوجود آنکه سازمان ناتو یک نهاد امنیتی - آسیایی محسوب نمی‌گردد، اما می‌تواند با ادعای نقش جهانی خود در حفظ ثبات، تأثیرگذاری بیشتری در حوزه آسیا - پاسیفیک داشته باشد. همان‌طور که روسیه دارای دفتر ارتباطی در اوکراین است، ناتو نیز می‌تواند در توکیو، سئول و همچنین در پکن دفتر دایر کرده تا از این طریق بتواند مستقیم بر حوادث منطقه نظارت داشته باشد.

۱۲. چین به موازات نقش ابرقدرتی که برای خود قائل است، خواهان بر عهده گرفتن مسئولیت‌های امنیتی متناسب با توان خود در حوزه آسیا - پاسیفیک است؛ اما این خواسته به دلیل تهدیدهای امنیتی چین نسبت به برخی همسایگان خود مانند ژاپن، فیلیپین و کره جنوبی قابل اجرا نیست.

۱۳. چین برای به عهده گرفتن مسئولیت‌های امنیتی در درجه اول باید سیاست تنش‌زدایی در حوزه آسیا - پاسیفیک را در دستور کار خود قرار دهد. همچنین چین با ایجاد جزایر مصنوعی و ساخت فرودگاه و استقرار واحدهای موشکی در این جزایر، برخلاف کنوانسیون ملل متحد در مورد حقوق دریاها<sup>۱</sup> نمی‌تواند ادعای رهبری کشورهای منطقه در جهت حفظ ثبات و امنیت را داشته باشد.

۱۴. باوجود آنکه نحوه و ساختارهای تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپا مورد قبول چین نیست، اما می‌توان در چارچوب سازمان ملل متحد و گروه ۲۰، چین را در قالب روابط چندجانبه و ادار به قبول مسئولیت رفتارهای سیاسی و امنیتی خود در حوزه آسیا - پاسیفیک کرد.

1. UNCLOS: United Nation Convention on the Law of the Sea

2: G20 (Group of Twenty)

۱۵. یکی از راه‌های حفظ امنیت داخلی در چین و همین‌طور حفظ ثبات و امنیت پایدار در حوزه آسیا - پاسیفیک، رشد توسعه اقتصادی، صنعتی و اجتماعی چین است. توسعه اقتصادی چین باید با در نظر گرفتن مسائل زیست‌محیطی، رعایت حقوق بشر و پذیرفتن حقوق مدنی اقلیت‌های قومی و مذهبی در این کشور همراه باشد. در این ارتباط، آلمان می‌تواند به‌عنوان شریکی مطمئن چین را همراهی کرده و از طرف دیگر برای نهادهای اقتصادی و صنعتی آلمان نیز فرصتی مناسب برای حضور در بازارهای حوزه آسیا - پاسیفیک به وجود می‌آید (Bundesakademie fuer Sicherheitspolitik, 2016: 1-3)؛ بنابراین همان‌طور که ملاحظه شد، اهمیت چین در سیاست خارجی آلمان را باید از دو منظر دید. اول گسترش روابط با این کشور و کسب مزایای حاصل از آن در ابعاد مختلف و دوم؛ اهمیت چین در راستای موفقیت اهداف غرب به‌ویژه اتحادیه اروپا در ابعاد مختلف سیاسی، امنیتی، اقتصادی و حقوق بشری در حوزه آسیا - پاسیفیک.

**تبیین نقش نهادها در سیاست خارجی آلمان در قبال چین از سال ۱۹۸۹-۲۰۲۱**  
از سال ۱۹۸۹ تا ۲۰۲۱ سه دولت بارویکردهای متفاوت در قبال چین در آلمان روی کار آمده‌اند. این سه دولت عبارت‌اند از دولت‌های هلموت کهل<sup>۱</sup> (۱۹۹۸-۱۹۸۲)، گرهارد شرودر<sup>۲</sup> (۲۰۰۵-۱۹۹۸) و آنگلا مرکل<sup>۳</sup> (۲۰۲۱-۲۰۰۵) که در ادامه به سیاست خارجی و علل تغییر جهت‌گیری‌های این سه دولت در قبال چین پرداخته خواهد شد.

### ۱. روابط آلمان و چین در دوره هلموت کهل

روابط دوجانبه آلمان و چین در دوره هلموت کهل را باید در دو مقطع زمانی میان سال‌های ۱۹۸۲ یعنی زمان شروع به کار دولت کهل تا سال ۱۹۸۹ و پایان پروسه اتحاد آلمان و مقطع دوم

1. Helmut Kohl

2. Gerhard Schroder

3. Angela Merkel

را باید از سال ۱۹۹۰ یعنی پایان جنگ سرد<sup>۱</sup> و شکل‌گیری سیاست خارجی مستقل آلمان تا سال ۱۹۹۸ مورد بررسی قرار داد.

دولت هلموت کهل که ائتلافی بود از احزاب دموکرات مسیحی<sup>۲</sup> و دموکرات‌های آزاد<sup>۳</sup> در فاصله زمانی ۱۹۸۹-۱۹۸۲ به چند دلیل رویکردی هنجاری در روابطش با چین داشت. اولین عامل به سیاست خارجی آلمان در دوره جنگ سرد برمی‌گشت. سیاست خارجی آلمان در دوران جنگ سرد تحت تأثیر سیاست خارجی غرب به رهبری آمریکا در قبال چین قرار داشت و لذا سیاست مستقلی در قبال چین نداشت و دومین عامل اقدامات ضد حقوق بشری دولت چین نظیر سرکوب جنبش دموکراتیک<sup>۴</sup> مردم این کشور در سال ۱۹۸۹ بود که باعث شده بود موضوعات هنجاری و حقوق بشری به رویکرد غالب در روابط دوجانبه میان آلمان و چین بدل شود؛ اما در دوره زمانی ۱۹۹۸-۱۹۸۹ چندین عامل باعث شد تا سیاست خارجی آلمان در قبال چین تغییر و اولویت‌های هنجاری جای خود را به اولویت‌های اقتصادی و تجاری بدهد. اولین عامل پایان جنگ سرد و شکل‌گیری سیاست خارجی مستقل آلمان در قبال چین بود. دومین عامل به موضوع اتحاد آلمان و حمایت چین از فرایند اتحاد آلمان برمی‌گشت و سومین عاملی که منجر به تغییر جهت‌گیری سیاست خارجی آلمان در قبال چین شد به رشد اقتصادی چین و نقش پررنگ بنگاه‌های تجاری، صنعتی و بانکی داخل آلمان در دولت کهل و منافعی که این بنگاه‌ها از روابط مسالمت‌آمیز با چین کسب می‌کردند، مرتبط بود. در واقع در نگاه دولت کهل، این بنگاه‌ها به‌عنوان موتور محرکه روابط آلمان و چین محسوب می‌شدند. در مجموع این عوامل باعث اهمیت یافتن اولویت‌های اقتصادی و تجاری به جای اولویت‌های هنجاری به‌ویژه از اواسط دهه ۱۹۹۰ در سیاست خارجی آلمان در قبال چین شد و تا سال ۱۹۹۸ گسترش روابط اقتصادی و تجاری هسته اصلی روابط دوجانبه میان آلمان و چین را تشکیل می‌داد. به‌طوری‌که این تغییر

1. Cold War

2. Christian Democratic Union of Germany

3. Free Democratic Party

4. Democratic

جهت گیری خودش را در گسترش مبادلات تجاری و موضع کهل در رابطه با مسئله تبت که برخلاف دیدگاه‌های سایر احزاب آلمانی، تبت را جزئی از چین دانسته بود، نشان داد (Huang, 2019: 56-58).

### جدول ۱: حجم کلی مبادلات تجاری آلمان و چین در فاصله سال‌های ۱۹۹۱ الی ۱۹۹۷

سال	۱۹۹۱	۱۹۹۲	۱۹۹۳	۱۹۹۴	۱۹۹۵	۱۹۹۶	۱۹۹۷
حجم کلی مبادلات تجاری (میلیارد دلار)	۹,۴۳۱	۱۱,۱۷۷	۱۴,۱۳۹	۱۵,۸۵۱	۱۸,۶۹۳	۱۹,۱۹۷	۱۸,۲۳۴

(Source: Comtrade, 2021)

در مجموع در دوره اول صدارت هلموت کهل که در دوران جنگ سرد واقع شده بود و این کشور سیاست خارجی مستقلی در قبال چین نداشت و همچنین برخی از اقدامات ضد حقوق بشری چین باعث شده بود تا سیاست خارجی آلمان در قبال چین رویکردی هنجاری داشته باشد؛ اما با پایان جنگ سرد و شکل گیری سیاست خارجی مستقل در قبال چین و همچنین تحت تأثیر دو حزب دموکرات مسیحی و دموکرات‌های آزاد که نماینده اتحادیه‌های صنعتی، تجاری، صنایع سنگین و نهادهای سرمایه گذاری مانند بانک‌ها، بیمه‌ها و خدمات می‌باشند (دویچه وله، ۲۰۱۷: ۲). شاهد راهبردی مبتنی بر اولویت منافع اقتصادی و سیاسی بر هنجارها و ارزش‌ها شناخته شده غربی در قبال چین هستیم.



## ۲. روابط آلمان و چین در دوره گرهارد شرودر

با صدراعظم شدن گرهارد شرودر در سال ۱۹۹۸ با حمایت احزاب سبز<sup>۱</sup> و سوسیال‌دموکرات<sup>۲</sup> که دولت ائتلافی وی را تشکیل داده بودند، سیاست خارجی این کشور با تحولی جدید در روابط منطقه‌ای و بین‌المللی خود روبرو گردید و باعث شد تا تحت نفوذ این احزاب، موضوعات حقوق بشری و محیط زیستی در اولویت سیاست خارجی دولت شرودر قرار بگیرد. تغییر عمده در راهبرد سیاست خارجی آلمان در مناسباتش با چین، قرار گرفتن موضوعات حقوق بشری و از همه مهم‌تر تغییر آشکار سیاست آلمان در ارتباط با حاکمیت چین بر تبت بود (Von Bredow, 2006: 30). باروی کار آمدن دولت شرودر، سیاست خارجی آلمان در رابطه با چین حول سه محور اصلی قالب‌بندی گردید: ۱. حوزه روابط سیاسی، ۲. حوزه روابط اقتصادی ۳. حوزه روابط فرهنگی و علمی. روابط دو کشور حول سه محور نام‌برده شده از سال ۱۹۹۸ تا سال ۲۰۰۵ در مقاطعی با تنش روبرو شد، به طوری که این روابط در دو مقطع ۱۹۹۹ و ۲۰۰۴ به دلیل ملاقات یوشکا فیشر،<sup>۳</sup> وزیر خارجه آلمان با برخی از ناراضیان چینی با اعتراض دولت چین روبرو گردید (Schoellgen, 2016: 477). همچنین در سال ۱۹۹۹ وزارت خارجه آلمان یک طرح که در آن یک مکانیسم<sup>۴</sup> گفتگو در جهت ایجاد نهادی حقوق بشری برای کمک‌های بشردوستانه و زیر نظر داشتن وضعیت حقوق بشر در چین بود را به اجرا درآورد (Schmidt & Heilmann, 2012: 157).

با روی کار آمدن دولت شرودر و برخلاف دولت هلموت کهل، مسائل حقوق بشری و محیط زیستی به دلیل فشار احزاب و نهادهای حقوق بشری و محیط زیستی در دستور کار دولت آلمان در ارتباط با چین قرار گرفت که باعث افزایش تنش میان چین و آلمان در این دوره شد. البته این به معنای نادیده گرفتن مسائل اقتصادی و تجاری در مناسبات دو کشور نبود و روابط

1. Alliance 90/The Greens

2. Social Democratic Party of Germany

3. Joschka Fischer

4. Mechanism

اقتصادی و تجاری در این دوره نیز ادامه یافت. به طوری که در سال ۲۰۰۲ نیز دولت شرودر طرحی جامع در ارتباط با آسیای شرقی به ویژه در ارتباط با چین تهیه کرد که در آن راهبرد سیاست خارجی آلمان و چین را مشخص کرده بود. در این راهبرد، افزایش قدرت روزافزون چین به عنوان یک شانس و نه یک چالش در روابط بین الملل به رسمیت شناخته شده بود و همچنین با طرح سیاست موسوم به «چین واحد» از وحدت صلح آمیز تایوان و چین در جهت حفظ صلح در منطقه جانب داری می کرد (Huang, 2019: 97-98). به طوری که همین سیاست موجب شد تا روابط تجاری آلمان و چین که تا قبل از آن با شیبی کند پیش می رفت، به یک باره افزایش چشمگیری پیدا کند. همچنین در این دوره روابط فرهنگی و علمی میان چین و آلمان تا حدودی گسترش یافت (Schmidt & Heilmann, 2012: 158). در حقیقت در این دوره نوعی توازن میان تأثیر گذاری نهادهای اقتصادی و نهادهای اجتماعی و حقوق بشری در سیاست آلمان در ارتباط با چین برقرار شد.

## جدول ۲: حجم کلی مبادلات تجاری آلمان و چین در فاصله سال های

۱۹۹۸ الی ۲۰۰۴

سال	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴
حجم کلی مبادلات تجاری (میلیارد دلار)	۱۹,۶۹۵	۲۱,۷۸۲	۲۵,۴۸۸	۲۸,۴۰۳	۳۳,۷۸۶	۴۸,۹۹۲	۶۶,۵۱۳

(Source: Comtrade, 2021)

## ۳. روابط آلمان و چین در دوره آنگلا مرکل

با روی کار آمدن دولت ائتلافی آنگلا مرکل، چالشی مهم در راهبرد سیاست خارجی آلمان در سال های ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۹ به وجود آمد که این چالش ها عبارت بود از جابجایی اولویت سیاست

مبنتی بر شرق (روسیه و چین) به سمت اولویت به روابط فرا آتلانتیکی و سیاست همگرایی با اتحادیه اروپا (Pfetsch, 2013: 178). این تغییرات به شکلی آشکار و بدون ملاحظات نسبت به خطر افتادن روابط اقتصادی و تجاری و با تأکید بر وضعیت نابسامان حقوق بشر در روسیه و چین و همچنین دعوت و پذیرایی گرم از دلایلی لاما رهبر در تبعید تبتی، روابط آلمان با این دو کشور را در گیر چالشی جدید نمود (Wilke & Achatzi, 2011: 363). البته با رشد و اهمیت یافتن کشورهای نظیر هند، برزیل و آفریقای جنوبی در کنار چین در عرصه بین‌المللی، آلمان مجبور شد تا ضمن تعدیل سیاست‌های حقوق بشری در قبال روسیه و چین، مختصات سیاست خارجی خود را بدون غافل شدن از اهمیت سیاست راهبردی روابط با اتحادیه اروپا و روابط فرا آتلانتیکی به‌روز کند. با این وجود، آنگلا مرکل در آغاز صدارت خود، بیش از دولت شرودر بر وضعیت حقوق بشر و مردم‌سالاری در چین تأکید داشت و بهبود وضعیت حقوق بشر را شرط لازم در ارتقای روابط دوجانبه میان آلمان و چین می‌دانست (Haftendorn, 2012: 24). در اتخاذ راهبرد تأکید بر ارزش‌ها و هنجارها در سیاست خارجی آلمان در این دوره، علاوه بر تأثیر دو حزب ائتلافی به‌ویژه حزب سوسیال‌دموکرات، عواملی نظیر مهاجرت‌های گسترده به اروپا و آلمان، به خطر افتادن وضعیت امنیتی داخلی به‌وسیله گرایش‌های افراط‌گرایی و تروریسم نیز نقشی مؤثر داشتند (Huang, 2019: 142). این راهبرد جدید باعث به وجود آمدن اختلاف‌نظرها و مخالفت‌های جدی در محافل سیاسی و اقتصادی آلمان گردید و باعث شد تا دولت مرکل به این نتیجه برسد که میان ارزش‌ها و هنجارها و منافع، امنیت و روابط اقتصادی باید توازن برقرار کند. در واقع با توجه به شرایط سیاسی و بین‌المللی، دولت آلمان باید قادر باشد با توازن بخشیدن به پیگیری هم‌زمان سیاست متکی بر هنجارها و ارزش‌ها و سیاست متکی بر منافع و گسترش روابط اقتصادی به بهترین روش ممکن منافع درازمدت خود را تأمین نماید (Kaim & Stelzenmueller, 2013: 6)؛ بنابراین با وجود اختلاف‌نظرهای جدی در درون کابینه مرکل، راهبرد سیاست خارجی آلمان در قبال چین مبنی بر دوری از مسائل مورد اختلاف و تمرکز و نزدیکی بر سر مسائل مورد توافق میان دو کشور و بر اساس توازن میان رهیافت‌های

سیاسی، اقتصادی، امنیتی و فرهنگی ریل گذاری گردید و سعی گردید در این ریل گذاری، اختلاف نظرها بر سر رعایت حقوق بشر در چین و همچنین توجه به ارزش ها و هنجارهای دموکراتیک در روابط دو کشور در سطح پایین تری قرار بگیرد. البته در اتخاذ این راهبرد مسائلی همچون بحران مالی جهانی و بحران مالی در میان کشورهای اتحادیه اروپا نظیر یونان، ایتالیا و قبرس نیز مؤثر بودند.

از دوره دوم به بعد صدارت آنگلا مرکل، به ویژه در دولت دوم مرکل که ائتلافی از احزاب دموکرات مسیحی و دموکرات های آزاد بود (ملائکه، ۱۳۹۲: ۹۸). روابط اقتصادی و صنعتی و همچنین سرمایه گذاری های مشترک میان آلمان و چین وارد مرحله تازه ای از رشد کمی و کیفی شد؛ زیرا این دو حزب نماینده اتحادیه های صنعتی، تجاری، صنایع سنگین و نهادهای سرمایه گذاری مانند بانک ها، بیمه ها و خدمات می باشند. در این دوره گسترش روابط به اندازه ای بود که چین از سال ۲۰۱۶ به بعد جایگاه نخست شریک تجاری آلمان را به دست آورد (Statistisches Bundesamt Daten zum Außenhandel, 2017: 1). در دوره سوم صدارت آنگلا مرکل، روابط اقتصادی آلمان و چین وارد ترکیبی از فرصت ها و چالش های جدید گردید. در ارتباط با فرصت های جدید می توان در درجه نخست به تأسیس بانک برای سرمایه گذاری های زیربنایی در آسیا<sup>۱</sup> و همچنین به پروژه جاده ابریشم<sup>۲</sup> اشاره کرد. در ارتباط با تأسیس بانک سرمایه گذاری، آلمان امیدوار است که در چارچوب همکاری با این بانک، بتواند نفسی تازه به صنایع آلمان دمیده و همچنین به رشد اقتصادی اتحادیه اروپا کمک نماید (Harnisch, 2017: 5-10). در این دوره همچنین به این دلیل که دولت مرکل روابط حسنه علمی و فرهنگی را بستری مناسب برای گسترش روابط اقتصادی و سیاسی با چین می دانست، شاهد گسترش همکاری های علمی و فرهنگی میان دو کشور هستیم (Auswaertiges Amt, 2019: 1). به طور کلی اهمیت روابط آلمان و چین در دوره آنگلا مرکل نسبت به دوران هلموت

1. AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank

2. Silk Road Project

کهل و گرهارد شرودر به شدت ارتقا یافت؛ به گونه‌ای که وی در دوران صدارت خود ده بار از چین دیدار کرد. با این وجود، انتقادات به راهبرد سیاست خارجی آلمان در مناسباتش با چین در رسانه‌ها و محافل اجتماعی و همچنین در میان نهادهای حامی حقوق بشر و محیط زیستی همواره وجود داشته است (Grieve, 2014: 1).

### جدول ۳: میزان مبادلات اقتصادی آلمان و چین در فاصله سال‌های ۲۰۱۶ الی ۲۰۲۱

سال	۲۰۱۶	۲۰۱۷	۲۰۱۸	۲۰۱۹	۲۰۲۰	۲۰۲۱
حجم کلی مبادلات تجاری (میلیارد دلار)	۱۵۱,۳۲۳	۱۶۸,۰۷۴	۱۸۴,۱۶۵	۱۸۴,۷۴۳	۲۴۵,۲۹۰	۲۹۲,۸۵۶

(Source: Comtrade, 2021)

در مجموع در چهار دوره صدارت آنگلا مرکل در دولت‌های ائتلافی وی با حزب سوسیال‌دموکرات در دوره اول (۲۰۰۹-۲۰۰۵) و با حزب دموکرات آزاد در دوره دوم (۲۰۱۳-۲۰۰۹) و بالاخره در دوره سوم و چهارم مجدداً با حزب سوسیال‌دموکرات از ۲۰۱۳ تا ۲۰۲۱، شاهد سه گرایش در سیاست خارجی آلمان در قبال چین هستیم. در دوره اول سیاست خارجی آلمان به شکلی آشکار پی‌گیری هنجارها و ارزش‌های دموکراتیک را در روابطش با چین در اولویت قرار داد. در دوره دوم با شروع بحران‌های مالی در اروپا و تأثیر دو حزب دموکرات مسیحی و دموکرات‌های آزاد، تغییراتی اساسی در سیاست خارجی آلمان در قبال چین به وجود آمد؛ به طوری که در این مرحله نقش نهادهای اقتصادی در کنار نهادهای حقوق بشری پررنگ‌تر شد و در مجموع در این دوره شاهد نوعی توازن میان پیگیری ارزش‌ها و هنجارها و دنبال کردن منافع اقتصادی و تجاری بودیم و در دوره سوم و چهارم و با کاهش پیگیری‌ها در ارتباط با

وضعیت حقوق بشر در چین، شاهد رشد روزافزون مناسبات اقتصادی و بخصوص گسترش روابط علمی و فرهنگی هستیم.

در تحلیل نهایی باید عنوان داشت که بر اساس دو مدل فرایند سازمانی و سیاست دیوانی که سیاست خارجی یک کشور را نتیجه چانه‌زنی‌های گسترده بین گروه‌ها و نهادهای غیررسمی با نهادهای رسمی می‌دانند و بر همین اساس تأکید ویژه‌ای بر نقش نهادهای غیررسمی در کنار نهادهای رسمی در سیاست خارجی یک کشور دارند، در فرایند سیاست خارجی آلمان در قبال چین نیز نقش نهادهای مختلف رسمی و غیررسمی برجسته است. دولت هلموت کهل دولتی ائتلافی متشکل از حزب دموکرات مسیحی و حزبی کوچک‌تر به نام حزب دموکرات‌های آزاد بود. هر دو حزب نماینده اتحادیه‌های صنعتی، صنایع سنگین و اتحادیه‌های بازرگانی می‌باشند. به‌ویژه حزب دموکرات‌های آزاد که نماینده نهادهای سرمایه‌گذاری مانند بانک‌ها، بیمه‌ها و خدمات است و همواره بر گسترش روابط اقتصادی با چین به صورت هدفمند به گونه‌ای که ارزش‌های غربی نیز در این گسترش روابط رعایت شود تأکید کرده‌اند (دویچه وله، ۲۰۱۷: ۲). لذا به همین دلیل است که در دوره دوم این دولت که آلمان توانست سیاست خارجی مستقل خودش را قبال چین پیگیری نماید، شاهد سیاستی مبتنی بر اولویت منافع اقتصادی و سیاسی بر هنجارها و ارزش‌ها شناخته‌شده غربی در قبال چین هستیم. البته باید یادآوری کرد که حزب دموکرات مسیحی، حزبی محافظه‌کار و وابسته به نهادهای مذهبی کلیساهای کاتولیک<sup>۱</sup> و پروتستان<sup>۲</sup> محسوب می‌شود که حامی هنجارهای اخلاقی و ارزشی نیز است (Conradt a, 1: 2018) که نقش این نهادها در اوایل اتحاد آلمان در سیاست خارجی دولت کهل در قبال چین و تأکید آن بر موضوعاتی نظیر رعایت حقوق بشر توسط دولت چین قابل مشاهده است. دولت گرهارد شرودر نیز دولتی ائتلافی متشکل از حزب سوسیال‌دموکرات و حزب سبزها بود. حزب سوسیال‌دموکرات قدیمی‌ترین حزب کارگری در اروپا است که نماینده اقشار حقوق‌بگیر

1. Catholic Church

2. Protestant Church

(کارگران و کارمندان) است. این حزب، حزبی پیشرو و نماینده صنایع مصرفی و طبقه متوسط در آلمان است و تأکید زیادی بر هنجارها و ارزش‌های حقوق بشری، حقوق زنان، حقوق اقلیت‌ها و ... دارد (Conradt b, 2018: 1). همچنین این حزب، چین را به‌عنوان رقیب اصلی برای منافع آلمان و همچنین هنجارها و ارزش‌های لیبرالی غرب به‌حساب می‌آورد (Kahler, 2021: 1). حزب سبزها نیز یکی از موفق‌ترین و معروف‌ترین حزب‌های محیط‌زیستی جهان با اهدافی نظیر حفاظت از محیط‌زیست، تحمل و همزیستی مسالمت‌آمیز در یک جامعه چند فرهنگی است (Decker, 2018: 2). این حزب همواره حامی سیاست فشار بر چین بوده است؛ زیرا سبزها چین را یک رقیب اقتصادی برای اتحادیه اروپا و دشمن ارزش‌های اجتماعی و اقتصادی جهان غرب و آلمان می‌دانند. به همین دلیل این حزب سیاست‌های دولت‌های شرودر و مرکل را به خاطر نادیده گرفتن اقدامات ضد حقوق بشری و محیط‌زیستی در چین و همچنین سیاست مداخلات با این کشور در ارتباط با هنگ‌کنگ را مورد انتقاد قرار داده و همچنین خواهان تحریم کالاهای چینی تولیدشده در مناطقی که حقوق اقلیت‌های مذهبی و قومی پایمال می‌شوند در بازارهای اتحادیه اروپا است (Kahler, 2021: 1). لذا تحت تأثیر این دو حزب بود که در سیاست خارجی دولت شرودر در قبال چین، پیگیری موضوعات حقوق بشری و محیط‌زیستی از اولویت بیشتری نسبت به گسترش روابط اقتصادی و تجاری برخوردار شد.

آنگلا مرکل نیز در چهار دوره صدراعظمی خود، همانند دو دولت قبلی، ائتلافی بود از احزاب دموکرات مسیحی، سوسیال‌دموکرات و دموکرات آزاد که گرایش‌های این احزاب و بنگاه‌ها و نهادهایی که این احزاب نمایندگی آن‌ها را به عهده داشتند همان‌طور که بررسی شد، باعث سه‌گرایش متفاوت در سیاست خارجی آلمان در قبال چین در این چهار دوره شده بود.

**جدول ۴: انواع جهت گیری در سیاست خارجی آلمان در قبال چین از سال ۱۹۸۹ الی ۲۰۲۱**

جهت گیری سیاست خارجی	احزاب تشکیل دهنده دولت	دولت
پیگیری منافع اقتصادی و سیاسی	دموکرات مسیحی و دموکرات‌های آزاد	هلموت کهل
پیگیری و اولویت موضوعات حقوق بشری و محیط زیستی نسبت به مسائل اقتصادی و تجاری	سوسیال‌دموکرات و حزب سبزها	گرهارد شرودر
پی گیری هم‌زمان هنجارها و ارزش‌های دموکراتیک و منافع اقتصادی و تجاری با تأکید بیشتر بر گسترش مناسبات اقتصادی و روابط علمی و فرهنگی	دموکرات مسیحی، سوسیال‌دموکرات و دموکرات‌های آزاد	آنگلا مرکل

(منبع: نگارندگان)



## نتیجه گیری

در این مقاله تلاش شد تا نقش نهادها در سیاست خارجی آلمان در قبال چین در سه دولت هلموت کهل، گرهارد شرودر و آنگلا مرکل را با استفاده از دو مدل تصمیم گیری فرایند سازمانی و سیاست دیوانی آلیسون تبیین نماییم. بر اساس این مدل‌ها، نهادهای غیررسمی در کنار نهادهای رسمی نقش ویژه‌ای در تعیین سیاست خارجی یک کشور دارند. در سیاست خارجی آلمان در رابطه با چین نیز نهادهای رسمی و غیررسمی داخلی و خارجی نقشی تعیین کننده داشته‌اند. در ارتباط با روابط آلمان و چین در کنار تأثیر مستقیم صدراعظم این کشور در فرایندهای تصمیم گیری، باید اذعان داشت که سیاست خارجی آلمان در قبال چین، نتیجه نوع حاکمیت آلمان بوده که در آن تصمیم گیری در یک مثلث متشکل از دولت مستقر، فراکسیون‌های درون مجلس فدرال و همچنین احزابی که دولت ائتلافی را تشکیل می‌دهند انجام می‌گیرد. در کنار این مثلث تأثیرگذار، نهادهای رسمی و غیررسمی که در حوزه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، حقوق بشری و محیط زیستی فعال می‌باشند نظیر نهاد کارفرمایان که نماینده صنایع سنگین است، نهاد کلیسا که همواره تأکید بر پی گیری مسائل حقوق بشری در تصمیمات سیاست خارجی می‌کند و تأثیر زیادی در انتخابات دارد، اتحادیه کارگران آلمان، بنگاه‌های تجاری، صنعتی و بانکی، نهادهای مختلف حقوق بشری و محیط زیستی که همواره در تلاش بوده‌اند تا دولت مرکزی آلمان را نسبت به عواقب سرکوب‌های سیاسی، قومی و مذهبی در چین و همچنین نسبت به آلودگی و تخریب محیط زیست به وسیله دولت چین آگاه سازند، انجمن‌های اقوام در تبعید از چین مانند تبتی‌ها، اویغوری‌ها و هنگ‌کنگی‌ها، رسانه‌های مستقل که در این راه نقشی مهم در تفهیم و یا تحریک جامعه نسبت به تصمیم گیری‌ها در سیاست خارجی آلمان در قبال چین بر عهده‌دارند و دیگر نهادها و بنگاه‌های مختلف رسمی و غیررسمی که در فرایند تصمیم گیری در سیاست خارجی در قبال چین دخیل بوده‌اند و همواره باعث شده‌اند تا اولویت‌های سیاست خارجی آلمان در قبال چین را در این سی سال با توجه به اینکه کدام یک از این احزاب، نهادها و بنگاه‌ها در دولت‌های مختلف نفوذ بیشتری داشته‌اند، تغییر دهند. همچنین

نهادها و بازیگران منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای نیز در سیاست خارجی آلمان در قبال چین دارای نقش می‌باشند. یکی از مهم‌ترین این بازیگران اتحادیه اروپا است. برای مثال این نهاد توانست با وجود مخالفت‌های گرهارد شرودر، تحریم فروش اسلحه به چین را به تصویب پارلمان اروپا برساند که علاوه بر اینکه نشان‌دهنده تأثیر این نهاد بر سیاست خارجی آلمان است؛ بلکه نشان‌دهنده اهمیت همگرایی آلمان با اتحادیه اروپا و مناسبات فرا آتلانتیکی نیز است. بازیگر مهم دیگر که از تأثیرگذاری کلان در سیاست خارجی آلمان برخوردار است، ایالات متحده آمریکا است. مناسبات آمریکا با چین ترکیبی از رقابت و همکاری‌های اقتصادی و ژئوپلیتیکی است و بر این اساس، آلمان نمی‌تواند به واسطه روابط استراتژیک خود با ایالات متحده، رقابت‌های آمریکا و چین را نادیده گرفته و بدون توجه به این مسئله، روابط خود با چین را توسعه بدهد. از دیگر بازیگران مهم و تأثیرگذار بر سیاست خارجی آلمان در قبال چین می‌توان به سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی بین‌المللی نظیر سازمان عفو بین‌الملل و اتحادیه جهانی حفاظت محیط‌زیست اشاره کرد که همواره دولت چین را به نقض گسترده حقوق بشر و تخریب محیط‌زیست متهم می‌سازند؛ بنابراین نهادهای رسمی و غیررسمی داخلی و بین‌المللی در سیاست خارجی آلمان در قبال چین نقش مؤثری داشته‌اند و همین نقش محدودیت‌هایی نیز در توسعه روابط آلمان با چین به وجود آورده است؛ زیرا همان‌گونه که عنوان شد آلمان متکی بر ارزش‌ها و هنجارهای لیبرالی است و در مناسبات خود با چین به دلیل مسائلی نظیر عدم رعایت حقوق بشر و حقوق اقلیت‌های قومی، فقدان شفافیت‌های سیاسی و اجتماعی، تخریب گسترده محیط‌زیست، حمایت‌های مالی دولتی چین از تولیدکنندگان چینی و دخالت در سیاست‌های پولی با محدودیت‌هایی از طرف احزاب و گروه‌های ذی‌نفوذ مختلف سیاسی، اقتصادی، حقوق بشری و محیط‌زیستی مواجه است. همچنین آلمان به‌عنوان قدرت برتر اقتصادی در اتحادیه اروپا نمی‌تواند بدون در نظر گرفتن منافع سایر بازیگران این اتحادیه، تنها بر روابط دوجانبه خود با چین تأکید و بدون رعایت استانداردها و هنجارهای شناخته‌شده این اتحادیه توسط چین، این کشور را وارد بازار کشورهای اروپایی نماید. مانع دیگر در توسعه روابط آلمان و چین همان‌طور که بیان شد رقابت آمریکا با

چین است. آلمان به دلیل روابط عمیق فرا آتلانتیکی و همچنین به دلیل عضویت در سازمان ناتو به شدت تحت تأثیر سیاست‌های اقتصادی و نظامی آمریکا قرار دارد و به همین جهت تنش در روابط میان آمریکا و چین می‌تواند بر روابط آلمان و چین تأثیر زیادی بگذارد. اختلافات حل نشده میان چین با ژاپن، کره جنوبی، تایوان، فیلیپین و ویتنام در حوزه آسیا-پاسفیک نیز از موانع دیگری هستند که می‌توانند بر روابط آلمان و چین تأثیر بگذارند؛ بنابراین بازیگران و نهادهای مختلف رسمی و غیررسمی داخلی و بین‌المللی نقشی تعیین کننده در سیاست خارجی آلمان در قبال چین دارند و لذا برای درک صحیح از سیاست خارجی آلمان در قبال چین باید به نقش این بازیگران و نهادها توجه ویژه داشت تا بتوان به تحلیلی درست از سیاست خارجی آلمان و علل تغییر آن در دوره‌ها و دولت‌های مختلف در قبال چین دست یافت.

## منابع

- چگنی زاده، غلامعلی؛ اسماعیلی اردکانی، علی. (۱۳۹۶)، «سیاست خارجی آلمان در پرتو مسئله مهاجرت، پناهندگی و خروج بریتانیا از اتحادیه اروپایی ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۳»، فصلنامه پژوهش‌های راهبردی سیاست، دوره ۶، شماره ۲۳، صص ۳۲۷-۳۰۳.
- دویچه وله. (۲۰۱۷)، «نگاهی به ائتلاف‌های احتمالی پس از انتخابات آلمان»، تاریخ دسترسی: ۱۳ فوریه ۲۰۲۲، قابل دسترسی در: <https://www.dw.com/fa-ir/a-39788681-0>
- کیانی، داوود. (۱۳۹۱)، «سیاست خارجی آلمان در ژئوپلیتیک نوین بین‌المللی»، روابط خارجی، دوره ۴، شماره ۳، ۱۶۴-۱۲۹.
- ملانکه، حسن. (۱۳۹۲)، «روابط آلمان و اسرائیل در دوره صدارت آنگلا مرکل کلید فهم سیاست خارجی آلمان در خاورمیانه»، تحقیقات سیاسی و بین‌المللی، دوره ۵، شماره ۱۷، ۸۹-۱۲۰.
- Allison, G. Halperin, M. (1972), «Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications», *World Politics*, Vol. 24, 40-76.
- Allison, G. T. (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Brown.
- Allison, G. T. (1999), *The Essence of Decision*, Cambridge, Harvard University Press.
- Auswaertiges Amt. (2019), «China-ein Land mit vielen Gesichtern», Available at, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/schwerpunkt-china/217260>, Accessed on: 3/11/2022.
- Bundesakademie fuer Sicherheitspolitik. (2016), «China als Gestaltungsmacht und moeglicher Ordnungsfakto in Asien-Pazifik», No. 1, 1-3.
- Conradt, D.P. (2018a), «Christian Democratic Union», *Encyclopædia Britannica*, Available at, <https://www.britannica.com/topic/Christian-Democratic-Union-political-party-Germany#accordion-article-history>, Accessed on: 2/28/2022.

- Conradt, D.P. (2018b), «Social Democratic Party of Germany», Encyclopædia Britannica, Available at, <https://www.britannica.com/topic/Social-Democratic-Party-of-Germany>, Accessed on: 2/29/2022.
- Decker, F. (2018), «Etappen der Parteigeschichte der GRÜNEN», Bundeszentrale für Politische Bildung, Available at, <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/gruene/42151/geschichte>, Accessed on: 3/5/2022.
- Grieve, M. (2014), «Verbaende straiten ueber richtigen Umgang mit China», Welt, Available at, <http://www.welt.de/wirtschaft/artikel130072517/verbaende-streiten-ueber-richtigen-umgang-mit-china.html>, Accessed on: 2/16/2022.
- Haftendorn, H. (2012), Maximen deutscher Aussenpolitik, von den Regierung Kohl ueber Schroeder zu Merkel, Muenschen, Hans-Seidel Stiftung.
- Harnisch, S. (2017), «Deutschlands Politik gegenüber der Belt-and-Road-Initiative der Volksrepublik China 2013–2018», Beitrag für die Zeitschrift “Asien” der Deutschen Gesellschaft für Asienkunde, No. 2, 1-25.
- Huang, Y. (2019), Die Chinapolitik der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung Ein Balanceakt zwischen Werten und Interessen, Wiesbaden, Springer VS.
- Kahler, F. (2021), «Zur Bundestagswahl 2021: Ein Überblick außen- und sicherheitspolitischer Positionen der Parteien», Baks, Available at, <https://www.baks.bund.de/de/aktuelles/zur-bundestagswahl-2021-ein-ueberblick-aussen-und-sicherheitspolitischer-positionen-der>, Accessed on: 4/11/2022.
- Kaim, H.M. Stelzenmueller, C. (2013), Neue Macht neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Aussen-und Sicherheitspolitik fuer eine Welt im Umbruch, Berlin, Ein Ermittlungs der Stiftung Wissenschaft und Politik und des German Marshall Fund of the United States (SWP und GMF).
- Mildner, S.A. Schmucker, C. (2019), «Wenn Zwei sich straiten, verliert der Dritte: Die EU sollte im Handelskonflikt zwischen

- USA und China nicht Zaungast bleiben», DGAP Kompakt, No. 6, 1-6.
- Pfetsch, F. R. (2013), Einführung in die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: eine systematisch-theoretische Grundlegung, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, D. Heilmann, S. (2012), Außenpolitik und Außenwirtschaft der Volksrepublik China, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schoellgen, G. (2016), Gerhard Schroeder. Die Biographie, Muenschen, Verlag Anstalt.
- Statistisches Bundesamt Daten zum Außenhandel. (2017), «China loest USA als wichtigster deutscher Handelspartner ab», Welt, Available at, [https://www.welt.de/newsticker/dpa\\_nt/infoline\\_nt/wirtschaft\\_nt/article162347992/China-loest-USA-als-wichtigster-deutscher-Handelspartner-ab.html](https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/wirtschaft_nt/article162347992/China-loest-USA-als-wichtigster-deutscher-Handelspartner-ab.html), Accessed on: 3/19/2022.
- UN Comtrade. (2021), «International Trade Statistics Database», Available at: <https://comtrade.un.org/data>, Accessed on: 4/13/2022.
- Von Bredow, W. (2006), Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung, Wiesbaden, Springer VS.
- Wilke, J. Achatzi, J. (2011), «From Tian'anmen Square to the global world stage: framing China in the German press, 1986–2006», Chinese Journal of Communication, Vol. 4, No. 3, 348-364.