

意大利外交政策及其在欧盟中的新角色

——政党政治的分析视角

钟 准

内容提要:冷战后意大利外交政策受到国内政党政治影响,在多边主义和单边/双边主义之间左右摇摆。2014年中左联盟的民主党领导人伦齐担任意大利总理后,意大利的外交政策再次倾向欧盟和多边主义,同时显现出实用主义的趋向。与伦齐同党派的意大利人莫盖里尼担任欧盟外交与安全政策高级代表,其外交风格与伦齐形成呼应。目前意大利正在加强欧盟对外政策中的影响力,以应对乌克兰问题、中东北非的安全与难民危机,以及欧盟债务问题。伦齐、莫盖里尼给意大利外交带来了正面影响,但其政策前景仍然受制于不稳定的国内政局。政党政治的视角有助于我们理解欧盟成员国的对外政策及其与欧盟的关系。

关键词: 意大利 外交政策 欧盟 政党政治 伦齐

意大利外交政策长期不为学界所重视。一方面,随着欧洲一体化的深入,对欧盟共同外交与安全政策的关注,很大程度上盖过了对成员国外交政策的研究。另一方面,即使在讨论成员国外交政策及其与欧盟的互动时,这些研究通常止于法国、德国和英国(Big 3),欧洲第四大国意大利很少有人问津。^①实际上意大利作为G7和G20成员,2015年GDP总量仍居世界第八。它在国际关系中的“社会性权力”排名也位列前

^① 国内涉及冷战后意大利外交政策的研究仅有一篇,参见葛汉文:“冷战后意大利的地缘政治思想”,《国际展望》2014年第5期。

茅,与英法德不相上下。^①意大利外交政策之所以常被忽视,除了近年来经济衰退外,^②还因为国内政局的不稳定和两极分化而缺乏连续性。

2014年可谓意大利内政外交的转折点。2014年2月,39岁的佛罗伦萨市长伦齐(Matteo Renzi)成为意大利共和国历史上最年轻的总理。在伦齐的提名下,41岁的莫盖里尼(Federica Mogherini)成为意大利历史上最年轻的外交部长。伦齐所在的意大利民主党加入了欧洲社会党党团,并在2014年5月的欧洲议会选举中取得大胜,他本人也在欧洲议会中获得相应领导地位。借助在欧洲议会中的优势席位,同年8月莫盖里尼又在伦齐的支持下当选欧盟外交与安全政策高级代表,同时也成为欧盟委员会的副主席。可以说,意大利对外政策在2014年进入了“伦齐-莫盖里尼”时代。在两人的领导下,欧盟政策中的意大利影响因素在增加。目前欧盟受到难民危机的冲击和恐怖主义的威胁,作为南欧成员国的意大利首当其冲。而且,意大利在地中海地区有一定的传统影响力,它的对外政策值得关注。

外交政策分析,通常涉及不同层次的分析法,如体系层次、国家层次、国内政府层次和决策者个人层次。^③单纯在体系层次以均势的逻辑去分析,^④或者只是在国家层次上讨论理性选择或战略文化,^⑤难以完全解释冷战后欧洲国家的对外行为。更多的学者意识到国家并不是“黑箱化”的单一行为体,决策者也不总是理性地追求效用最大化,因此在外交政策分析中重新引入了国内和个人等更低的维度。根据吉登·罗斯(Gideon Rose)的分类,至少有两种外交政策理论强调对国内政治的研究,分别是国内政治理论与新古典现实主义。^⑥前者假定对外政策的根源在国内政治,如政党政治、利益集团、国家-社会关系等。^⑦后者仍然强调国际体系的根本性作用,但体系并不能直接影响一国对外政策,而需要经过国内政治结构的过滤,并依赖于决策者和精英的

① 参见庞珣、全家运:“回归权力的关系语境——国家社会性权力的网络分析与测量”,《世界经济与政治》2015年第6期。

② 意大利经济在2015年重新恢复增长(增速0.8%),结束了连续三年的衰退。

③ 对外交政策分析视角的讨论可参见李志永:“外交政策分析的路径与模式”,《外交评论》2011年第6期。

④ 米尔斯海默就曾预测多极体系下德、法、英、意之间将更易发生冲突。参见John Mearsheimer,“Back to the Future: Instability in Europe after The Cold War”,*International Security*, Vol.15, No.1, 1990, pp. 5-56。

⑤ 这一路径将国家利益视为体系制约下静态既定的,同时忽略了外交政策形成的政治过程。参见李志永:“外交政策分析的路径与模式”,第105页。

⑥ Gideon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, *World Politics*, Vol. 51, No.1, 1998, pp. 144-172.

⑦ 该理论代表人物是莫劳夫奇克,参见Andrew Moravcsik, “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, *International Organization*, Vol.51, No.4, 1997, pp.513-553。他的经验研究主要聚焦于欧洲,如《欧洲的抉择:社会目标与政府权力》,赵晨、陈志瑞译,北京:社会科学文献出版社2008年版。

认知。^① 两者的主要分歧在于如何在因果链中处理国内政治和国际体系的关系:谁是第一位的自变量,谁是第二位的干预变量,或者说偏好和相对实力谁更重要。

本文无意对上述两种外交政策理论进行深入讨论,但倾向于首先分析国内政治带来的偏好,而将意大利所处的国际环境作为限制性因素。意大利对外政策当然受到国际体系的约束,例如其在国际权力结构中的相对位置、大国权势在欧洲的分布,包括欧盟的制度环境与观念结构。在结构现实主义看来,意大利自建国以来就是一个中等强国,一个半世纪的外交政策不外乎在搭霸权国便车和寻求自主性之间进行平衡,国内政治的变化不会改变这一点。^② 作为某种修正,科拉迪和韦伯运用新古典现实主义来解释 1994 年至 2008 年意大利外交政策的演进。他们认为,后冷战国际体系刺激意大利提升其国际地位,并将精英对权力分布的认知和国内政府的不稳定性作为中介变量进行分析。^③ 然而,体系变量在一定时期内变化较小,意大利的相对实力在过去 20 年并未发生剧变。提升国际地位的确是意大利在后冷战国际体系下的总体外交目标,但要解释意大利对外政策短时期内的具体发展,更多地需要从国家内部和决策者的层次进行分析。

本文选取政党政治的视角分析意大利外交偏好的变化。政党政治对外交政策的影响主要集中在两个方面。一方面,意识形态在一定程度上会影响政党的外交政策选择,无论是执政党还是议会中的在野党。例如在西欧国家,不同政党对海外军事行动的偏好不同。^④ 此外,各党基于理念和竞选承诺会对特定的外交政策格外关注,并试图让其进入政策议程。另一方面,国内议会政治和竞争性选举作为外交“双层博弈”中的第二层,也是决策者需要考虑的因素。^⑤ 特别是当这一对外政策对国内产生影响并引发广泛关注时,政党如果不积极介入会导致政治信用的损失而影响选情。因此,政党政治视角有助于将外交决策的国内政治模式与社会影响因素(如民意和利益集团)结合起来分析。此外,本研究也会涉及领导人的个人因素,比如其意识形态和个性特征在一定程度上也会塑造所在政党。

^① 参见陈志瑞、刘丰编:《国际体系与国内政治:新古典现实主义的探索》,北京:北京大学出版社 2015 年版。

^② Luca Ratti, “All Aboard The Bandwagon? Structural Realism and Italy’s International Role”, *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 23, No.1, 2012, pp.87-109.

^③ Lorenzo Cladi and Mark Webber, “Italian Foreign Policy in the Post-cold War Period: A Neoclassical Realist Approach”, *European Security*, Vol.20, No.2, 2011, pp.205-219.

^④ Brian Rathbun, *Partisan Interventions: European Party Politics and Peace Enforcement in The Balkans*, Cornell University Press, 2004.

^⑤ Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, Vol.42, No.3, 1988, pp.427-460.

本文分为四个部分:第一部分梳理 20 世纪 90 年代以来意大利的外交政策变化,着重分析国内政党政治对其外交政策的影响。这种影响延续至今,是我们理解当代意大利对外行为,包括对欧盟态度的重要线索;第二部分阐述伦齐领导的民主党执政两年来意大利外交的新发展,特别是对乌克兰和利比亚危机的应对;第三部分讨论在债务与难民问题上,意大利与欧盟的政策互动;第四部分则评估 2014 年莫盖里尼就任高级代表后在欧盟对外政策中扮演的角色,以及对意大利外交的促进作用。

一 政党竞争与外交方针的摇摆

冷战期间,意大利不仅处于两极的国际体系,其国内政治也呈现出两极态势:受美国支持的天主教民主党(Democrazia Cristiana)和与苏联关系紧密的意大利共产党(Partito Comunista Italiano)是两个主要的群众性政党。两党的意识形态截然不同,对战后意大利发展道路的分歧显著。但在对外政策选择上,这一时期国际体系的影响权重明显大于政党政治。安全压力之下敌友区分相对清楚,意大利是西方阵营的一员,并在北约和欧共体框架下分别获得了安全保障和经济繁荣。尽管在国内(地方)政治中意共等左翼力量具有较大影响,但天民党及其盟友长期执政,因此,意大利的总体外交方针一直坚定地站在美国和北约一边。^①早在 1957 年,时任外交部长的佩拉(Giuseppe Pella)就提出了“新大西洋主义”(neatlantismo)的方针,以换取美国的经济援助和军事保护。不过,意大利的对外政策也具有一定的自主性和灵活性。它与苏联集团有着密切的经贸合作,^②又在中东与以色列和阿拉伯国家保持良好关系。但总的来说,意大利在国际舞台上扮演着边缘角色。

两极格局的结束在体系层次上对意大利外交政策产生了重大影响。与许多西欧国家一样,意大利对外政策在冷战后急需调整。一方面,北约在冷战对手消失后面临转型,美国在欧洲的驻军削减,意大利难以继续在安全事务上“搭便车”。另一方面,随着相对实力的提高(20 世纪 90 年代初意大利 GDP 总量一度居世界第五),意大利将提升国际地位、防止被边缘化作为外交转型的目标。我们可以将其理解为体系层面上的动因。从 90 年代开始,意大利积极参与联合国、欧盟和北约框架下的维和与海外

^① 反过来,两级体系也对意大利国内政治产生了较大影响,使意大利共产党难以掌权。如北约在意大利等国开展了秘密反共行动(Gladio Operation),防止共产党在西欧国家执政。相比之下,苏联在地缘政治上承认意大利属于西方,更多地将意大利共产党作为抨击资本主义社会的宣传工具。

^② Sergio Romano, "Italian Foreign Policy After The End Of The Cold War", *Journal of Modern Italian Studies*, Vol.14, No.1, 2009, pp.8-9.

军事行动。在本世纪受经济危机影响军费受限的情况下,意大利还先后参与了在阿富汗、伊拉克、黎巴嫩和利比亚的军事行动。

意大利外交的积极性和自主空间加大,也使国内行为体能够发挥更大的政策影响力。在国际体系剧变的同时,意大利国内政治体系在 90 年代初也经历了合法性危机(“净手运动”)和重大变迁(1994 年新选举法),过去左右分明的几个传统大党被“碎片化的政党联盟”所取代。^① 例如中左派的橄榄树联盟(L'Ulivo),整合了部分共产主义和社会主义政党,逐渐演变为今天的意大利民主党(Partito Democratico);中右派的政党联盟主要包括了贝卢斯科尼的意大利力量党(Forza Italia)和极右的北方联盟(Lega Nord)。能够参与外交政策讨论的政党数量因此大为增加,同时也使得意大利对外政策严重受制于政党联盟之间的竞争和联盟内部的分歧。

由于党派意识形态、背后利益集团和选民结构的差异,中左派政党联盟与中右派政党联盟的外交偏好有着明显区别。中左派具有国际主义和多边主义导向,希望意大利在联合国、欧盟和北约中发挥更大的作用,包括参与海外军事行动。但联盟中的传统左派仍然具有一定的反美与反战意识形态。而中右派更具地缘政治思想,强调意大利的国家利益,而非对国际社会的积极贡献。具体表现为:前者更加支持欧盟,但不一定反对北约(取决于反美主义的程度);后者对欧盟往往不太热心,甚至表现为疑欧主义(特别是民粹主义右派),而对与美国的同盟关系更加看重。有学者指出 20 世纪 90 年代以来意大利外交政策的调整,与国内左右政党博弈息息相关,具体体现为普罗迪与贝卢斯科尼之争。^②

当贝卢斯科尼领导的右翼联盟于 1994 年赢得大选后,意大利马上表达了对欧洲经济与货币联盟的疑虑,要求就《马斯特里赫特条约》重新进行磋商。意大利还向内战中的前南斯拉夫提出了争议领土(伊斯特里亚)要求,并为此威胁否决克罗地亚和斯洛文尼亚加入欧盟,引起了其他欧盟成员国的不满。不过贝卢斯科尼的第一次总理任期因为联合政府内部纷争很快于 1995 年初结束,意大利的外交右倾之路并没有走远。接替贝卢斯科尼的普罗迪来自左翼联盟,在其执政期间(1996-1998 年)采取了积极融入欧洲一体化的战略,并使意大利成为首批欧元区国家。而在巴尔干地区,意大利领导了联合国在阿尔巴尼亚的维和行动。其后的达莱马总理出身意大利共产党,基本延续了普罗迪的外交方针。

2001 年至 2005 年间贝卢斯科尼再次出任意大利总理,重返大西洋主义,试图像

^① James L. Newell, *Parties and democracy in Italy*, Ashgate, 2000.

^② Antonio Missiroli, “Italy’s Security and Defence Policy: between EU and US, or Just Prodi and Berlusconi?”, *Journal of Southern Europe & the Balkans Online*, Vol.9, No.2, 2007, pp.149-168.

英国一样成为美国在欧洲的特殊伙伴。在阿富汗战争和伊拉克战争中,意大利都坚定地站在美国一边。相比之下,贝卢斯科尼政府对待欧盟要冷淡许多,主要原因是其领导的中右联盟各党对欧盟有较大分歧。贝卢斯科尼政府的外交也更倾向于双边主义而非欧盟式的多边主义。贝卢斯科尼本人热衷于与小布什、普京、布莱尔和沙龙等外国政要发展私人友谊,甚至在不与外交部长和总统商量的情况下直接对美俄开展外交。2006年普罗迪重新当选意大利总理,再次强调了欧盟和多边主义的重要性。在继续参与北约在阿富汗的多边主义行动^①的同时,普罗迪政府将意大利军队撤出伊拉克。不同于此前贝卢斯科尼明显偏袒以色列的政策,^②普罗迪政府积极调停了2006年的黎以冲突,并派出2500人的维和部队到黎巴嫩。但这一努力受到国内政局变动的极大限制。^③普罗迪因执政联盟内部的不和未能赢得参议院的信任投票,于2008年辞去总理职务,接替他的又是贝卢斯科尼。

表1 意大利部分总理及其外交偏好(1994-2011年)^④

总理	执政时间	政党联盟	外交方针(主要政策)
贝卢斯科尼	1994-1995	中右	单边主义(争议领土要求、质疑欧洲一体化)
普罗迪	1996-1998	中左	多边主义(阿尔巴尼亚维和、加入欧元区)
达莱马	1998-2000	中左	多边主义(延续普罗迪政策、参加科索沃战争)
贝卢斯科尼	2001-2006	中右	单边/双边主义(参加伊拉克战争、私人外交)
普罗迪	2006-2008	中左	多边主义(黎巴嫩维和、调解中东冲突)
贝卢斯科尼	2008-2011	中右	单边/双边主义(参加利比亚战争、私人外交)

注:表由作者自制。

由于国内政局变幻莫测,意大利难以制定长期稳定的外交政策(见表1)。这损害了意大利的国际信誉,使其无法在国际舞台上发挥更大的作用。意大利外交偏好的摇摆性主要表现在对欧洲主义和多边主义的态度上。当中左政党联盟执政时,意大利的

^① 在阿富汗战争和科索沃战争中采取多边主义行动是欧盟成员国在当时的共识,而在伊拉克战争和利比亚战争中则没有。

^② Arturo Marzano, "Italian Foreign Policy towards Israel: The Turning Point of the Berlusconi Government (2001-2006)", *Israel Studies*, Vol.16, No.1, 2011, pp.79-103.

^③ Ludovica Marchi Balossi-Restelli, "Italian Foreign and Security Policy in a State of Reliability Crisis?", *Modern Italy*, Vol.18, No.3, 2013, pp.255-267.

^④ 本表省略了迪尼(执政时间较短)和阿马托(无党派的技术型官员)执政情况。

外交政策是向欧盟和联合国积极靠拢,而在贝卢斯科尼领导的中右联盟执政时,意大利则对多边主义和北约以外的国际组织三心二意。有学者甚至把冷战后意大利外交政策在欧洲与美国之间的这种摇摆,与100年前意大利在协约国与同盟国之间的摇摆做了类比。^① 相比之下,意大利外交政策的连续性主要体现在大西洋主义方面,即使在中左联盟执政时期,意大利在总体上仍然支持美国和北约。例如在1999年科索沃战争期间,达莱马支持北约未经联合国授权的军事行动,并派出军队参与其中。但这一举动遭到执政联盟内部左派与和平主义者的反对,联盟的团结受到威胁。

二 安全危机下的意大利外交

在贝卢斯科尼于2011年11月因丑闻和危机辞职后,无党派的经济学家蒙蒂和中左翼民主党的莱塔先后短暂担任意大利总理。现任总理,同属民主党的伦齐在意大利国内以改革者的面目出现,宣称要与旧的党派政治决裂。^② 意大利民主党成立于2007年,是意大利主流的中左派政党,也是目前参众两院的多数党。按照政党演变的谱系,民主党是意共与天民党左派的后代。作为多个中左政党兼并重组的产物,该党包含了多种意识形态,除了最主要的社会民主主义,还带有左翼基督教、社会自由主义和绿色政治色彩。这在吸引更广泛选民特别是中产阶级的同时,也导致了民主党内部的意识形态分歧。但伦齐上台之后,不再强调党的意识形态,而是将其作为选举工具。他充分利用新旧媒体强化个人形象,被称为“左派的贝卢斯科尼”。在伦齐的魅力型领导下,意大利民主党也在向个人主义政党转变。^③

在对外政策方面,伦齐也试图与前任政府,包括中左派政府拉开一定距离。冷战后意大利中左派政党联盟内部的意识形态分歧,在重大的国际问题上愈演愈烈,例如是否支持并参与美国领导的海外军事行动,已经影响到政党的团结乃至执政联盟的存亡。与传统的中左派领导人不同,未经历过冷战的伦齐在对外关系上并没有反美主义与和平主义的党派意识形态负担,在国际关系中倾向于实用主义立场和灵活的问题解

^① Elisabetta Brighi, "Europe, The USA And The 'Policy of The Pendulum': The Importance of Foreign Policy Paradigms in The Foreign Policy of Italy (1989-2005)", *Journal of Southern Europe & the Balkans*, Vol.9, No.2, 2007, pp.99-115.

^② 徐力源,“意大利总理伦齐”,《国际研究参考》2015年第4期。

^③ 关于伦齐对民主党的改变,参见 Eugenio Salvati, "Matteo Renzi: A New Leadership Style for The Italian Democratic Party and Italian Politics", *Modern Italy*, Vol. 21, No.1, 2016, pp.7-18; Fabio Bordignon, "Matteo Renzi: A 'Leftist Berlusconi' for The Italian Democratic Party?", *South European Society and Politics*, Vol.19, No.1, 2014, pp. 1-23.

决导向——但这本身也是一种个人意识形态。^①因此,就伦齐时代政党政治对外交政策的影响而言,选举竞争的考虑要大于传统的党派意识形态。例如在周边安全危机的应对上,政党的意识形态偏好并不明显,但对不同危机的介入程度在一定程度上取决于国内舆论的关注度。

尽管伦齐不属于传统的中左派领导人,但在上台之后再次向欧盟和多边主义倾斜,这仍然符合冷战后意大利外交方针的摆动模式。亲欧是中左派政党的共识,伦齐在竞选党首时就发表过一些欧洲联邦主义的讲话,如倡议欧盟领导人的直选,支持欧盟共同外交政策,加强欧洲认同等。^②伦齐对欧盟的重视不仅体现在言辞上。在当选总理后不久,他便成功提名党内外交政策专家莫盖里尼当选欧盟外交与安全政策高级代表。莫盖里尼在党内与伦齐关系紧密,是后者的忠实盟友。^③这在客观上也有利于意大利提高其在欧盟对外政策中的影响力。

目前,意大利和欧盟在两场安全危机上面临着共同挑战,但不同成员国在如何应对上存在分歧。首先,近两年欧盟的对外政策更着重处理乌克兰危机及与俄罗斯的关系。根据西方社会和大多数成员国,特别是中东欧成员国的政策偏好,欧盟对俄罗斯采取了外交谴责和经济制裁的政策。意大利认可这一共同政策,但其国家利益与政策偏好与欧盟并不完全一致。一方面作为南欧国家,乌克兰危机对意大利的威胁度相对较低,而且它与俄罗斯长期保持着友好关系。另一方面,考虑到意大利31%的天然气是从俄罗斯进口,乌克兰危机将影响意大利的能源安全。在这一问题上,意大利埃尼集团(ENI)是左右意大利外交政策的重要的利益集团。在此背景下,意大利努力促成了2014年10月俄罗斯总统普京与乌克兰总统波罗申科在米兰亚欧峰会的会晤。伦齐政府目前已明确表示希望尽早结束对俄制裁。不过欧盟与俄罗斯的关系正常化尚待时日,目前对俄制裁已延长至2016年下半年。

其次是中东与北非的局势。相较于乌克兰危机,利比亚问题在意大利国内受到更多的关注。2014年以来利比亚局势急转直下,不仅边境管理几乎陷入瘫痪,在中东肆虐的“伊斯兰国”也从叙利亚向利比亚扩张。作为隔海相望的邻国,意大利直接受到恐怖主义的安全威胁,此外还需处理日益增多的难民。利比亚曾是意大利的前殖民地,独立之后与意大利保持着紧密的政治经济关系。意大利政府希望在利比亚问题上

^① Elisabetta Brighi and Lilia Giugni: "Foreign Policy And The Ideology of Post-ideology: The Case of Matteo Renzi's Partito Democratico", *The International Spectator*, Vol.51, No.1, 2016, p.21.

^② Matteo Renzi, *Cambiare Verso*, Documento Congressuale a Sostegno della Candidatura di Matteo Renzi, <http://www.matteorenzi.it>, last accessed on 1 December 2015.

^③ Steve Scherer: "Renzi Loyalist in Pole Position for EU Foreign Policy Job", <http://www.reuters.com/article/2014/07/16/us-eu-commission-mogherini-idUSKBN0FL11220140716>, last accessed on 16 July 2016.

发挥更大的领导作用,一度计划通过联合国维和部队对利比亚进行军事介入以稳定局势。为此,意大利寻求安理会常任理事国,包括俄罗斯的支持。多边主义再次成为意大利的外交方针。但由于2015年以来利比亚局势进一步恶化,目前并无和平可以维持(peace-keeping),意大利也不愿意冒险去创造和平(peace-making)。军事干预计划就此搁置,外交斡旋和政治对话是意大利目前的主要介入方式。^①

尽管如此,意大利的立场仍反映出其试图运用军事力量,通过多边行动实现本国外交政策目标。与英国和法国相比,过去意大利国内对于海外军事行动的讨论较少,也并不深入。而2015年4月伦齐政府发布了1985年以来的第一份国防白皮书,弥补了多年以来国防战略的空白。^② 这部白皮书被认为是意大利军方、政府(议会)和专家学者三方共同参与的成果。^③ 目前,由于中东北非的安全危机,意大利民众对于海外军事干预行动的关注日益上升。因此,白皮书第50条指出,欧洲和地中海地区是意大利的战略重心,意大利军方要做好危机干预,甚至是领导危机干预的准备(第71条),消除对意大利安全和利益的可能威胁(第76条)。^④ 国防白皮书的发布有利于向意大利民众阐明意大利的军事战略,使议会在决定预算时更加理解军方的行动。但由于意大利长期的债务问题和近年来实施的财政紧缩政策,民意可能对增加军事开支十分敏感。

意大利的外交政策仍然受到国际体系的限制。由于相对实力有限,为了应对以上挑战,伦齐政府在重视欧盟的同时,还要继续保持与美国的紧密关系。在2014年和2015年伦齐与奥巴马完成了互访,在双方关心的国际问题上,意大利和美国互有合作需求。美国希望西方盟国保持对俄罗斯的制裁立场,以免被莫斯科“各个击破”。意大利作为欧盟中与俄罗斯关系较为密切的国家,是奥巴马的重点团结对象。而意大利要在中东和北非采取积极主动的介入政策,获得美国的外交支持和后勤保障至关重要。^⑤

^① Oliver Baube, “Renzi Puts Brakes on Military Action As Italy Frets Over Libya”, <http://news.yahoo.com/renzi-puts-brakes-military-action-italy-frets-over-154951781.html>, last accessed on 12 February 2015.

^② 意大利国防部: *Libro Bianco per La Sicurezza Internazionale e La Difesa*, http://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf, 2015年4月4日访问。

^③ Alessandro Marrone, “The White Paper: A Strategy for Italy’s Defense Policy”, *Documenti IAI*, No. 15, June 2015.

^④ 意大利国防部: *Libro Bianco per La Sicurezza Internazionale e La Difesa*, p. 13, 18, 19.

^⑤ Riccardo Alcaro, “The Renzi-Obama Summit”, Brookings Institution, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2015/04/22-obama-renzi-summit-alcaro>, last accessed on 22 April 2015.

三 欧洲债务危机与难民问题

如果说应对安全危机是比较纯粹的对外政策,对欧洲债务危机与难民问题的处理则介于国际与国内政策之间(intermestic policy)。后者直接关乎民众生活,也是国内选举的重大议题,因而政党政治的影响更加显著。这里的竞争并不在于传统的左右之分,而是越来越多地体现在主流政党与反建制政党之间。包括意大利在内的大多数欧盟成员国的主流政党通常愿意支持欧盟的相关解决方案,如财政紧缩和难民配额。而极端的民粹主义和民族主义政党往往拒绝承担相关义务,并以此在国内政治中攻击主流政党。意大利民主党无疑属于主流政党,但它在相关政策的选择上也面临政党竞争的压力。

意大利是欧盟最大的重债国,对于欧洲经济具有重要影响。^①良好的国内经济状况是实施积极对外政策的保障,如果债务危机得不到妥善解决,意大利和欧盟都无法发挥国际影响力。而经济困顿导致民粹主义和反欧盟运动升温,例如反建制政党五星运动(Movimento 5 Stelle)的崛起,会进一步威胁意大利政局稳定和欧洲一体化进程。^②毫无疑问,意大利必须与其他成员国磋商,在欧盟层面上解决问题。在德国等国的主导下,欧盟对希腊、意大利等国采取的办法主要是严厉的财政紧缩政策。此前蒙蒂和莱塔政府严格遵循了欧盟的财政紧缩政策,公共债务得到一定控制,财政赤字占国内生产总值比率降到了3%以下。欧盟也于2013年6月解除了意大利的欧盟赤字超标程序。但厉行财政紧缩和刺激经济增长之间存在着悖论。

伦齐在推动意大利自身改革的同时,多次表示欧盟不能只强调紧缩,经济增长才是走出危机的根本出路。伦齐政府加大了基础设施和教育方面的公共支出,以期拉动经济增长。这也是意大利民主党针对国内政治问题做出的反应,因为长期的紧缩政策会恶化执政党在政党竞争中的处境,而反对党正是通过反对欧盟、许诺增加公共开支来吸引选民。2014年下半年意大利出任欧盟的轮值主席国,在一定程度上按照本国偏好影响了欧盟的相关经济政策。在规范金融市场方面,意大利领导欧盟在银行业联盟、支付服务和反洗钱方面取得了一些进展。在宏观经济方面,欧盟在2014年11月出台了规模可达3150亿欧元的“容克投资计划”。意大利对投资计划的出台可谓功不可没,欧盟委员会主席容克(Jean-Claude Juncker)对轮值主席国意大利的领导表示

^① 孙彦红:“意大利公共债务问题评析”,《欧洲研究》2015年第2期。

^② Paolo Franzosi, F. Marone and E. Salvati, “Populism and Euroscepticism in The Italian Five Star Movement”, *International Spectator*, Vol.50, No.2, 2015, pp.109-124.

了感谢。^① 这一庞大投资计划显然符合伦齐政府“减轻紧缩,增加支出促进经济发展”的政策偏好。目前欧盟委员会已计划将容克投资计划的实施年限延长到 2018 年。

在难民危机在欧盟内逐渐发酵的背景下,作为欧盟“边境”国家,移民问题也是意大利优先考虑的对外事务。近年来欧盟将移民问题作为安全的一部分,加强了对非法移民的打击,并将移民事务作为其与中东和北非国家关系中的重要议题。保持北非地区的稳定以控制移民和难民的涌入,也是意大利外交政策的长期目标。^② 一方面,意大利对外援助主要集中在这一地区;另一方面,在处理与移民来源国和中转国(如突尼斯和埃及)的关系时,意大利将移民政策中的重新接纳协定(readmission agreements)^③和移民配额作为外交筹码。利比亚是非洲移民通往欧洲的重要通道。在控制非法移民问题上,意大利无论中左还是中右政府都曾与卡扎菲政权有过密切合作。但在阿拉伯之春特别是突尼斯和利比亚的政权更迭后,北非局势的持续动荡和边境管制瘫痪导致海上偷渡者的激增。据统计,2009 年和 2010 年从海路非法进入意大利的人数均小于一万,而在 2011 年前九个月这个数字已达到了 42807。^④

2013 年 10 月在意大利兰佩杜萨岛近海发生的难民沉船事故造成 360 人溺死,暴露出欧盟移民管理的重大漏洞。与右翼政党通常只迎合国内民意而公开反对移民不同,中左翼政党必须在保护(非法)移民人权和公众的安全顾虑之间做出平衡,同时还要承担一定的国际义务。因此意大利民主党政府随即开展了“我们的海”(Mare Nostrum)搜救计划,以避免类似惨剧的再次发生。但因为成本高昂,意大利政府独木难支。作为非洲方向的移民登陆欧洲的主要通道,意大利要求欧盟进行援助,否则让这些移民流向其他成员国。意大利最终在 2014 年成功推动了欧盟边境管理“海神计划”(Triton)的实施,首次将意大利海岸外约 50 公里划定为欧盟边境。^⑤ 在此区域内,欧盟边境管理当局(Frontex)将为意大利的海上巡逻和救援提供人力和财力的支持。莫盖里尼也十分关注难民问题,已与欧盟主管移民事务的委员阿夫拉莫普洛斯(Dimitris Avramopoulos)展开合作。这与她的意大利政治背景不无关系。

^① Marzia De Giuli, “News Analysis: Italy’s EU Presidency Pushes Flexibility in Economy”, 新华社, http://news.xinhuanet.com/english/europe/europe/2015-01/14/c_127383995.htm, 2014 年 12 月 16 日访问。

^② Valter Coralluzzo, “Italy and The Mediterranean: Relations with the Maghreb Countries”, *Modern Italy*, Vol.13, No.2, 2008, pp.115-133.

^③ 重新接纳协定是欧盟打击非法移民的共同政策,即通过与第三国合作,将非法移民遣送回来源国或中转国。http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-05-351_en.htm, 2016 年 7 月 15 日访问。

^④ Philippe Fargues and Christine Fandrich, “Migration after The Arab Spring”, *Migration Policy Centre Research Report*, 2012/09, p.4.

^⑤ Sandro Gozi, “I Frutti del Semestre di Presidenza Europea”, *Affari Internazionali*, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2915>, last accessed on 14 January 2014.

四 莫盖里尼的作用

意大利在担任轮值主席国期间的最大收获,是意大利人莫盖里尼顺利当选欧盟外交与安全政策高级代表。这有利于意大利借助欧盟的力量处理利比亚和乌克兰危机。根据2009年《里斯本条约》中对高级代表权责的规定,莫盖里尼一方面领导欧盟对外行动署(EEAS),负责欧盟的外交事务;另一方面,她还是欧盟委员会的副主席,对欧盟经济政策也有一定的发言权。这一制度设置是想让高级代表更好地整合欧盟的资源,特别是经济资源,以进一步加强欧盟的对外政策能力。

值得注意的是,尽管权力和职能在《里斯本条约》后得到扩大,高级代表莫盖里尼在欧盟的工作还是遇到相当多的困难。她的前任英国人阿什顿作为首任“欧盟外长”的最初五年(2009-2014年),并没有发挥协调理事会和委员会的预期作用,欧盟在利比亚和乌克兰危机中的表现也乏善可陈。阿什顿任期的大部分精力都投入到对外行动署(EEAS)的制度创建中,在欧盟委员会的影响有限。^①与阿什顿一样,莫盖里尼被提名后也被人诟病经验不足,而且她也不能独揽欧盟对外政策大权。根据欧盟委员会主席容克的政治纲领,高级代表必须与欧盟负责贸易、发展援助和邻国扩大政策的委员们协调欧盟的整体对外政策。^②更不用说欧盟中的三大成员国,德国、法国和英国在外交政策上时常绕开欧盟,各自为政。学界甚至有一种猜测,成员国之所以让经验和权威不足的莫盖里尼任高级代表,而不选择老牌政治家如德国前外长费舍尔、瑞典前首相比尔德,就是不想让本国外交政策受制于欧盟外交政策。

但与阿什顿不同的是,意大利民主党人莫盖里尼具有作为职业政治家的经验(曾两度当选意大利议员),同时因为年轻而在欧盟表现出更强的沟通和宣传技巧。^③为了加强对外行动署与欧盟委员会的整合与协作,莫盖里尼在容克的支持下把自己的办公室从对外行动署总部,搬到了欧盟委员会所在的办公楼(Berlaymont Building)。这样她就能够更多地参与欧盟委员会的工作,加强与相关委员们的日常沟通。同时,莫盖里尼尽力在欧盟理事会中协调与成员国的关系。她把自己和欧盟共同外交政策定位为各成员国外交政策的催化剂和促进因素,而非第29种外交政策。她短暂担任意

① 钟准:“欧盟危机干预的政策机制探析”,《教学与研究》2016年第1期,第60页。

② Jean-Claude Juncker, “A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change”, http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf, last accessed on 22 October 2014.

③ Tereza Novotná, “Federica Mogherini and Her First Year as HRVP”, *EUROPEUM Policy Brief*, <http://www.europeum.org/data/articles/mogherini-first-year.pdf>, last accessed on 15 December 2015.

大利外交部长的经验也有助于她与 28 位成员国外交部长的协调。

莫盖里尼就任欧盟外交与安全政策高级代表也有助于提高意大利在国际舞台上的影响力。莫盖里尼的外交风格具有意大利的传统特点:讲求实用,并不拘泥于意识形态。她上任两年最大的外交成果,是推动伊朗核问题的和平解决。意大利过去与伊朗具有良好的合作关系,在伊朗受到制裁以来成为推动欧盟与伊朗和解的先锋,也曾试图加入伊朗核问题六方会谈,但一直被英法德三国排除在外。在 2015 年 7 月维也纳协议达成,西方解除对伊朗制裁后,2016 年 1 月伊朗总统鲁哈尼的首次欧洲之旅就去了罗马,并与意大利签订了一系列的经济合作协议,总额估计约 180 亿美元。在乌克兰问题上,莫盖里尼在当选高级代表后对俄罗斯的立场与意大利相当一致,也是积极寻求和解。她在 2015 年 1 月提出如果明斯克协议得到落实、乌克兰局势得到改善,对俄罗斯的制裁将部分或全部取消。^① 不过这一提议,包括她本人对俄罗斯的缓和态度,在欧盟内部一直受到波兰和波罗的海三国的抵制。

五 结论和展望

长期以来,意大利经济的结构性问题以及政局的不稳定,妨碍其实施积极主动和可持续的对外政策。而意大利国内改革的难点在于,短命和相对虚弱的政府要面对长期存在和势力强大的利益集团、游说团体。伦齐的国内改革计划能否取得成效,中左政党能否长期执政是关键,同时也是意大利外交重拾国际声誉的前提。在 2015 年 5 月底的地方议会选举中,伦齐领导的执政党民主党遭遇一些挫折,其民意支持率有一定程度的下降,尤其是在右翼政党势力强大的北方地区。在 2016 年 6 月的市政选举中,五星运动的候选人拿下首都罗马和民主党的重镇都灵,反映出反建制政党力量的壮大。伦齐对意大利外交的重塑能够持续多长时间,很大程度上取决于 2016 年 10 月举行的宪政改革公投。如果伦齐和民主党的改革方案通过,参议院的权力和人数将会削减,政府的权力和稳定性将增加,新的选举法也更有利于议会中的多数党组阁。但在右派政党和五星运动的压力下,一旦公投不通过,伦齐已承诺辞职。

另一方面,国际政治对国内政治也有重要影响。意大利国内改革需要一个稳定和平的国际环境,并获得欧盟、美国等盟友的支持。外交政策并非最热门的选举议题,但外交失败会对政府声誉造成负面影响。尤其是在债务危机和难民问题上,意大利承担

^① “莫盖里尼说如乌克兰局势改善对俄制裁将取消”,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2015-01/09/c_1113930840.htm, 2015 年 1 月 9 日访问。

的欧盟义务(紧缩政策和接纳难民)已在很大程度上被政治化,成为执政的中左联盟在国内遭到攻击的理由。在应对外部危机方面,伦齐政府仍像之前普罗迪、达莱马领导的中左政府一样,采取多边主义手段,试图在欧盟、北约和联合国框架下积极介入中东和北非事务。尤其是在利比亚,意大利有可能在当地局势稍微稳定后,去领导一个多国维和行动。在乌克兰问题上,意大利将是西方与俄罗斯关系缓和的促进因素。对意大利等南欧国家来说,欧盟和北约将对外政策的重心放在地中海地区,更符合其国家利益。

研究一国外交政策需要探寻其国内政治根源。国际关系作为一个学科长期受美国学界的影响较大,经常从两党制的特点出发,认为政府总是由某个政党的一个领导人来执掌,因此可假设为单一理性行为体。即使在外交政策分析中引入国内政治层次,通常也仅限于政府部门之间的官僚政治。而对于多党联合政府十分常见的欧洲国家来说,政党政治对于该国外交偏好的形成具有至关重要的作用。目前,民族主义、民粹主义(意大利、法国、荷兰、德国)或极左翼(西班牙、希腊)的反建制政党和领导人都有可能通过选举进入政府。反建制政党与主流政党的互动,包括政党内部和政党之间的辩论,在多大程度上能影响该国对外行为(特别是与欧盟关系和移民安全问题),^①是未来研究欧盟成员国外交政策的一个重要维度。

(作者简介:钟准,重庆大学人文社会科学高等研究院讲师、意大利国际社会科学自由大学(LUISS)政治学博士;责任编辑:张海洋)

^① 受制于国际体系和国内政治情况,右翼民粹主义政党在议会中不一定一味反欧盟和反移民,例如意大利北方联盟。Bertjan Verbeek and Andrej Zaslove, "The Impact of Populist Radical Right Parties on Foreign Policy: The Northern League as a Junior Coalition Partner in The Berlusconi Governments", *European Political Science Review*, Vol.7, No. 4, 2015, pp. 525-546.