

欧洲边缘的抉择

——试析意大利、希腊民粹政府的对外政策*

钟 准

内容提要: 欧盟内部长期存在“中心—边缘”结构,位于(半)边缘的意大利和希腊在民粹主义冲击下,面临融入或背离欧盟主流的抉择。近年来,两国在经济、政治、社会三个维度的边缘化加剧,刺激了国内民粹主义政党的崛起。民粹政党的主张背离欧盟主流,在执政后要求调整对外关系。本文分析了意大利和希腊民粹主义政党执政时期的对外政策,发现两国均要求在欧元区经济政策和共同安全与外交政策、难民政策上与欧盟重新协商。在双边关系上,两国与德国、法国也出现摩擦,试图联合其他成员国制衡法德轴心。同时,意大利和希腊顶住欧盟压力加强了与中国和俄罗斯的合作。民粹主义政党本身的偏好是上述对外政策调整的主要动因,但相应政策的执行和实际效果仍受到国内政治和国际体系的制约。

关键词: 中心—边缘 民粹主义 对外政策 意大利 希腊

随着 2019 年新一届欧盟领导层就任,2020 年初英国正式退出欧盟,目前德法轴心及其执政的中间政党代表了欧盟的主流声音,但成员国与欧盟之间,不同成员国间的分歧仍然存在。例如,南欧、中东欧的一些非核心成员国追随德法领导的意愿下降,^①并试图绕过欧盟与区域外大国加强双边关系。这既是因为欧盟内部长期存在“中心—边缘”结构,也与近年来多个成员国国内政治受到民粹主义冲击有关。一些原本居于国内边缘的民粹主义政党进入议会或开始执政,这些政党大多对欧盟持怀疑

* 本文得到重庆大学中央高校基本科研业务费学院专项“人文社会科学前沿问题与方法研究”(项目编号:2019CDSKXYGY0045)和教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“欧洲社会思潮的变化及其对欧洲一体化的影响”(项目编号:17JJDGJW010)的资助。

① 郑春荣、张凌萱:《法德轴心“重启”的限度分析》,载《欧洲研究》,2019年第6期,第18页。

态度,主张本国优先,轻视“欧洲团结”等国际义务。边缘政党执政下的边缘国家会如何认知欧盟主流和外部世界?它们的政策调整会在多大程度上影响其与欧盟及其他成员国的关系?为何民粹政党执政的意大利、希腊等国对与中国的合作更加积极?这些问题值得进一步研究。本文将以南欧的意大利与希腊为例,从“中心—边缘”的视角来揭示欧盟内部这种差异性的由来和影响。

一 问题的提出:“双重边缘”与民粹主义政党的对外政策

“中心—边缘”或称“中心—外围”结构(core-periphery),是理解国际体系的重要视角。第二次世界大战结束后,阿根廷经济学家普雷维什(Raúl Prebisch)在研究发达国家与发展中国家间的经济互动时,率先论述了这种不平等的依附关系。^①沿着这一学术脉络,依附论和世界体系理论进一步发展了中心—边缘学说。其中沃勒斯坦还细分了中心、半边缘和边缘,意大利、希腊等南欧国家在近代欧洲的经济圈形成时就属于半边缘(semiperiphery)地区。^②此外,中心、边缘的概念和分析视角也被引入区域经济学和经济地理学研究中。这使得中心—边缘结构不局限于解释南北关系,也可以用来说明发达地区内部的经济和地理分野。1990年,克鲁格曼(Paul R. Krugman)指出欧洲形成统一市场后,应以区域经济学而非国际经济学的范式来探讨成员国之间的关系,并预言未来关键性重工业和高科技产业将集中于德国,而南欧地区的产业则会“梅佐乔诺化”(Mezzogiornification),^③与核心地区的差异化加大。

国际体系中的中心—边缘结构不仅体现在经济维度,“中心”或“边缘”也是国家的社会身份。在国际社会中,边缘化的国家可能面临话语权缺失,地位得不到承认,诉求不被重视等困境。民族国家作为集体自尊的载体,寻求地位和荣誉是其国际行为的重要动机。^④国际关系研究已注意到边缘国家的对外行为具有一定特性,可能有消极抵抗和积极融入两种意向。例如在消极方面,冷战后身份边缘化的俄罗斯对西方主导

^① [阿根廷] 劳尔·普雷维什:《外围资本主义:危机与改造》,苏振兴、袁兴昌译,商务印书馆2015年版,第207-238页。

^② 参见[美]伊曼纽尔·沃勒斯坦:《现代世界体系(第一卷)》,郭芳、刘新成、张文刚译,社会科学文献出版社2013年版。

^③ 意大利语中“梅佐乔诺”(Mezzogiorno)意为“正午阳光”,泛指意大利南部地区。该地区传统上以农业经济为主,与意大利北方存在很大发展差距。参见[美]保罗·克鲁格曼:《地理与贸易》,刘国晖译,中国人民大学出版社2017年版,第10、98页。

^④ 参见[美]理查德·勒博:《国际关系的文化理论》,陈锴译,上海社会科学院出版社2015年版。

的国际体系产生抵触、敌意和愤怒。^①而在积极方面,有第一次世界大战结束后的日本推动国际人权规范来寻求身份承认的案例。^②这类研究多为建构主义和身份心理分析,仍把国家视作自主的单一行为体。然而,仅以国际体系中的边缘地位作为自变量,难以解释边缘国家为何有时消极抵抗,有时积极融入。意大利和希腊的(半)边缘地位由来已久,但中短期内两国的对外战略并非一以贯之。这是因为体系因素不能直接决定对外政策,而是需要经过国内政治的过滤。尤其在缺乏明确安全威胁的情况下,国内不同政治和社会集团常就什么样的对外政策符合本国利益产生分歧。

因此,我们先要把握边缘条件下国家内部的变化和竞争。在国内层面,民粹主义政党崛起是近年来欧洲政治的重要特征。这一轮民粹主义的兴起很大程度上是受到外部因素的刺激:经济上,全球化加剧了来自新兴市场和移民的竞争,导致经济受损者的不安全感;文化上,外来移民带来的多元文化碰撞及相关社会问题,触发了保守排外的抵制情绪。与此同时,欧盟却在很大程度上限制了成员国经济治理和社会管控的权力,使得欧洲国家更难以应对上述挑战。所以,民粹政党的常见策略就是抨击推动全球化和一体化的建制派,与不满的民众形成共鸣。在对外关系上,右翼民粹政党秉持民族主义,要求在欧盟面前捍卫本国主权,强调恐怖主义威胁,要求严控外来移民。^③边缘的南欧因受经济危机影响较大,左翼(希腊、西班牙)或左右混合(意大利)的民粹政党更为盛行。^④左翼或带有左翼色彩的民粹政党强调代表“人民心声”,质疑新自由主义主导的经济全球化和欧洲一体化,反对来自欧盟、欧洲中央银行和国际货币基金组织的紧缩要求。^⑤

民粹主义政党崛起对欧盟成员国的对外政策产生了重要影响。随着国际问题与国内问题的互动不断加深,一些对外政策如欧洲政策不再像传统外交一样可以由政府秘密完成,各党围绕对外关系在议会、选举和公投中开展竞争已十分普遍。^⑥有学者

① 赵炜:《俄罗斯的边缘化身份及其对外交的影响》,载《当代亚太》,2015年第2期,第130到155页。

② 陈拯:《身份追求与规范建设——“边缘大国”改造国际人权规范的动机研究》,载《世界经济与政治》,2013年第5期,第114-135页。

③ Christina Schori Liang, ed., *Europe for the Europeans: The Foreign and Security Policy of the Populist Radical Right*, Ashgate, 2007

④ Roman Gerodimos, “The Ideology of Far Left Populism in Greece: Blame, Victimhood and Revenge in the Discourse of Greek Anarchists,” *Political Studies*, Vol.63, No.3, 2015, pp.608-625; Giorgos Katsambekis and Alexandros Kioupiolis, *The Populist Radical Left in Europe*, Routledge, 2019; 田野、李存娜:《全球化冲击、互联网民主与混合民粹主义的生成——解释意大利五星运动的兴起》,载《欧洲研究》,2019年第1期,第91-125页。

⑤ [英] 卢克·马奇:《欧洲激进左翼政党》,于海青、王静译,社会科学文献出版社2014年版;林德山:《左与右的共奏:欧洲民粹主义政党的现状、影响与未来》,载《探索与争鸣》,2016年第12期,第9-16页。

⑥ 钟准:《把政党找回来——政党与对外政策》,载《世界经济与政治》,2019年第2期,第33-52页。

将这种变化称为对外政策的“去欧洲化”。^① 主流政党执政期间倾向于对外政策的去政治化,而民粹主义政党则试图将对外政策重新政治化,即“去欧洲化”。例如民粹主义政党通过质疑欧盟并打击支持欧洲一体化的主流政党,以获得国内政治优势。^② 成员国的主流政党针对这一挑战采取了不同策略,其中德国、法国的主流政党尚能压制或引导,而英国保守党采取了民粹主义策略,最终使英国通过公投脱离欧盟。^③

民粹政党在野时通过反对建制派已能制约本国对外政策,它们执政后的影响渠道则更加多样。原本处于政治光谱边缘的民粹政党崛起后,导致中间主流政党实力下降和政党格局的碎片化,民粹政党已在多个欧洲国家成为组阁关键。^④ 在欧洲多党制国家,联合执政的政党可以在组阁过程和内阁磋商中塑造外交政策。^⑤ 不过当民粹政党在联合政府中处于较低地位时(junior partner),它们常在外交问题上灵活妥协。例如,意大利北方联盟在贝卢斯科尼政府中并不总是反对欧盟,其影响力主要体现在移民政策上。^⑥ 而当民粹主义政党作为主要执政党时,能够通过担任政府首脑、外交部长等核心职位,履行施政纲领,并通过占据议会多数席位等方式更加直接地塑造本国对外政策。在意大利和希腊,左右翼民粹主义政党作为议会中的主要政党一度联合执政。由于本国所处的边缘化环境刺激了民粹政党的崛起,这些政党执政后必然要在对外政策上做出回应。因此,意大利和希腊的民粹政府都强调重塑与欧盟关系,要求调整对外政策。

但这样的调整是有限度的,本文认为其主要受到三方面因素的限制。第一,民粹主义政党执政后的“正常化”倾向。以执政为目标的民粹政党为了获得更多中间选民的支持,必然会减少本党意识形态中的极端因素。民粹政党执政后的对外主张也会相对“去意识形态化”,如不再要求立即退出欧元区或欧盟。但这种妥协可能会导致政

① Angelos Chrysosgelos, “Europeanisation as De-politicisation, Crisis as Repoliticisation: The Case of Greek Foreign Policy during The Eurozone Crisis,” *Journal of European Integration*, Vol.41, No.5, 2019, pp.605-621.

② Liesbet Hooghe and Gary Marks, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus,” *British Journal of Political Studies*, Vol.39, No.1, 2008, pp.1-23.

③ 李明明:《欧洲一体化的政治化与欧盟成员国主流政党的应对策略——以欧债危机发生后的德、英、法三国为例》,载《欧洲研究》,2017年第2期,第69-84页。

④ Sarah de Lange, “New Alliances: Why Mainstream Parties Govern with Radical Right-Wing Populist Parties,” *Political Studies*, Vol.60, No.4, 2012, pp.899-918;郑春荣:《欧洲民粹主义政党崛起的影响》,载《山东大学学报》,2018年第5期,第99-108页。

⑤ Juliet Kaarbo, *Coalition Politics and Cabinet Decision Making: A Comparative Analysis of Foreign Policy Choices*, University of Michigan Press, 2012; Jeroen Joly and Régis Dandoy, “Beyond the Water’s Edge: How Political Parties Influence Foreign Policy Formulation in Belgium,” *Foreign Policy Analysis*, Vol.14, No.4, 2018, pp.512-535.

⑥ 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.1-22.

党内部的分裂,政府中的民粹政党会与党内极端派别进行切割。第二,国内政治竞争,包括执政联盟内部的分歧和政府中官僚机构的制约。联合政府中不同政党(通常为两个)的偏好存在差异。当两党意识形态距离较远,如左右民粹政党联合执政时,政府内部容易出现分歧,甚至出现联合政府破裂的情况。这意味着民粹政府的对外政策可能不连续和自相矛盾。此外,对外政策传统上被认为是“非党派性”领域,官僚系统具有较高的自主性,并不会完全被民粹主义执政党控制。第三,国际体系对于该国的限制。(半)边缘国家实力有限,其经济和外交都在一定程度上依赖于核心国家和相关国际机制。因此,民粹政府不具备以单边主义方式推行其对外政策的能力,而是需要在欧盟、北约框架下与其盟友进行协商。

接下来本文将具体考察意大利和希腊两个案例:一方面分析两国所处的相似的边缘化国际环境,以及这种国际压力如何促成民粹主义政党在两国执政;另一方面聚焦于两国民粹政党执政后的对外关系,分别分析其欧洲政策和对俄、对华政策。本文所分析的对外政策涵盖了经济、政治和社会三个维度。

二 边缘国家的国际压力与国内边缘民粹政党的执政

古代的希腊和罗马曾是欧洲文明的摇篮和中心,但今天的意大利和希腊在欧盟内部却处于某种边缘位置。无论是从欧元区经济和欧盟政治外交,还是从欧洲社会地理的角度来看,两国近年来都面临较严重的边缘化局面。

第一,在经济基础上,意大利和希腊处于欧元区的(半)边缘地位。20世纪90年代,欧盟成员国在为货币联盟做准备时,有学者基于最优货币区理论将欧元区的候选国分为两组:供给侧冲击高度关联的核心组与供给侧冲击并无关联的边缘组。^①这种经济周期的双速体制,以及核心国与边缘国之间产业结构和竞争力的差距,成为欧元区的长期不稳定因素。2009年以来,欧债危机使欧元区的核心—边缘理论更加流行,并成为当前理解欧盟成员国分野的重要视角。^②在不同学者的分类中,德国都是无可

^① Tamim Bayoumi and Barry Eichengreen, “Shocking Aspects of European Monetary Integration,” in Francisco Torres and Francesco Giavazzi, eds., *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, 1993, pp.193-240.

^② See Giuseppe Celi et al., *Crisis in the European Monetary Union: A Core-Periphery Perspective*, Routledge, 2018; Mark Baimbridge, Ioannis Litsios and Karen Jackson, eds., *The Segmentation of Europe: Convergence or Divergence between Core and Periphery?* Palgrave Macmillan, 2017; José Magone, Brigid Laffan and Christian Schweiger, *Core-periphery Relations in the European Union: Power and Conflict in a Dualist Political Economy*, Routledge, 2016.

争议的核心国家,法国以及其他德国邻国如荷兰、比利时、卢森堡、奥地利、丹麦也都属于核心组,它们在区域内具有更强的工业基础和竞争力;而意大利、希腊和西班牙、葡萄牙等南欧国家总是位于边缘组中,这些国家进入欧元区后工业增加值下降,面临产业空心化的风险。^①意大利由于具备一定工业基础并且仍然是世界第八大贸易国,要比工业基础薄弱的重债国希腊更接近核心,可被认为是“半边缘”。

第二,在欧盟内部的政治权力分配上,意大利和希腊等南欧国家也处于边缘位置。希腊是一个相对欠发达的欧洲小国,债务危机后又高度依赖欧盟纾困,因此在欧盟内的话语权有限。作为欧盟创始成员国,意大利则试图在欧盟内与法德平起平坐。2014年下半年意大利民主党人伦奇(Matteo Renzi)任总理期间,借助所属的欧洲社会党党团在欧洲议会中的优势席位,成功提名其外交部长莫盖里尼(Federica Mogherini)当选欧盟外交和安全政策高级代表。2014年下半年意大利又担任欧盟轮值主席国。在两人的领导下,意大利对欧盟的影响力一度上升。^②但随着伦奇在2016年底辞去总理职位,莫盖里尼2019年期满卸任,目前意大利难以与重启的“法德轴心”分享领导权。近期关于英国脱欧后欧盟理事会权力再分配的研究,也发现意大利和希腊的权力下降,并预测这些国家的疑欧情绪将继续上升。^③

第三,在社会—地理意义上,意大利与希腊属于欧盟边境国家,在欧洲面临难民、疫情等外来社会风险时,两国首当其冲。意大利紧靠北非,希腊临近中东,是大量难民进入欧盟申根区的第一站。两国承担了较多的安置收容义务,由此带来的治安和公共支出问题引起了民众的不满。近年来各成员国在难民入境、重新安置和共同收容体系上存在很大分歧,削弱了《申根协定》的效力,使得意大利和希腊经常抱怨欧盟和其他成员国帮助不够。2020年2月,土耳其开始放任难民冲击希腊边境,以换取欧盟兑现对土耳其安置难民的资助甚至在叙利亚问题上的支持。这导致希土关系的恶化。同月,欧洲的新冠疫情首先在意大利集中爆发,而欧盟及其他成员国对意大利的援助较为迟缓。在难民和新冠疫情的同时冲击下,意大利和希腊进一步认识到其虽身处边缘险境,却无法完全依靠欧盟。

在欧洲核心—边缘的体系下,位于(半)边缘位置的意大利和希腊长期面临抉择:

^① 高锦:《欧元区核心国与边缘国分化及对我国“一带一路”战略的启示》,载《现代经济探讨》,2015年第4期,第78—82页。

^② 钟准:《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》,载《欧洲研究》,2016年第4期,第117—130页。

^③ 何晴倩、[瑞典]丹尼尔·诺兰:《英国脱欧与欧盟理事会权力的再分配——基于跟踪问卷调查数据的社会网络分析》,载《欧洲研究》,2020年第1期,第27—54页。

是进一步融入欧盟主流,还是背离欧盟主流。总的来说,建制派政党如意大利民主党、希腊新民主党和泛希腊社会主义运动支持“欧洲化”,履行成员国义务;而民粹主义政党如意大利五星运动和联盟党,希腊激进左翼联盟和独立希腊人党则多主张“去欧洲化”,强调本国优先。近年来意大利和希腊在三个维度的边缘化,分别对应了财政紧缩压力、向欧盟让渡主权和难民危机。这加剧了两国的治理困境,进一步削弱了支持欧盟的主流执政党。2019年意大利民意调查显示,超过半数的受访者认为本国在欧盟内受到了不公平对待。^①而根据“欧洲晴雨表”2019年的跨国调查,在所有成员国中希腊的受访者对欧盟的信任度最低,最不满意欧盟的民主,也对欧盟前景最为悲观。^②意大利五星运动和联盟党、希腊激进左翼联盟和独立希腊人党则利用上述危机和人民的不满崛起。

2008年金融危机以来,意大利经济陷入衰退,失业率高,社会问题突出。危机使得中左和中右主流政党的支持率走低,民粹主义极端政党的影响力扩大。在2018年3月大选中,诉诸直接民主的五星运动成为得票最多(32.68%)的单一政党。极右的北方联盟弱化了地区分离主义倾向,打出了“意大利人第一”的口号(并在竞选期间更名为联盟党),以17.37%的选票支持领导了中右联盟。^③2018年6月,意大利五星运动和联盟党联合组阁,五星运动提名的无党派人士朱塞佩·孔特(Giuseppe Conte)担任总理,两党领导人迪马约(Luigi Di Maio)和萨尔维尼(Matteo Salvini)分别出任副总理。由于两党都具有反建制特征,该政府曾被认为是西欧首个“民粹主义”政府。实际上五星运动和联盟党在意识形态和执政理念上差异很大,分别代表意大利南方和北方,两党只是因为反建制和反欧盟而暂时联合。两党上台之后在内外政策上龃龉不断,2019年8月,五星运动与联盟党的联合政府破裂。目前五星运动与意识形态相去甚远的主流政党民主党组建执政联盟,仍由孔特担任总理,五星运动党领导人迪马约则改任外交部部长。

2009年爆发的主权债务危机对希腊的政治、经济和社会造成了巨大冲击。希腊自1974年民主化以来轮流执政的两大政党:泛希腊社会主义运动(帕潘德里欧政府,2009-2011年)和希腊新民主党(萨马拉斯政府,2012-2015年)为应对危机而执行的紧缩政策不得民心。希腊国内爆发大规模街头抗议,这打击了主流政党的合法性,给

① Laboratorio Analisi Politiche e Sociali (LAPS), *Gliitaliani e la politica estera 2019*, Roma: IAI, p.33.

② Directorate-General for Communication, *Standard Eurobarometer 91*, June 2019, pp.6-14.

③ Corriere della Sera, “Risultati elezioni politiche 2018: Camera,” 4 March 2018, <https://www.corriere.it/elezioni-2018/risultati-politiche/camera.shtml>, last accessed on 10 August 2020.

了过去的边缘政党崛起的机会。激进左翼联盟则减弱了建党初期的激进主义色彩,政党纲领更加实用主义,以吸引更多广泛的民众,但仍秉持民粹主义的二分策略,强调代表“人民”反对国内建制派和国际新自由主义精英。^① 2015年1月,希腊激进左翼联盟以36.3%的得票率赢得大选,^②与极右的独立希腊人党组成联合政府,党首齐普拉斯(Alexis Tsipras)担任总理。同年8月齐普拉斯辞去总理职务,要求提前举行大选。激进左翼联盟在9月举行的希腊议会选举中获胜,齐普拉斯再度当选希腊总理。这个欧洲仅有的由左翼民粹政党主导的联合政府一直执政到2019年7月,直到在选举中输给了新民主党。

三 两国欧洲政策的调整

欧洲问题对两国政治有直接影响。为了回应民众关切,意大利和希腊民粹政党执政期间着力调整两国的欧洲政策。对应边缘化的三个维度,两国民粹政府试图在欧元区经济、共同外交与安全政策,以及应对难民和疫情等社会风险上捍卫本国利益,与欧盟重新协商。在此期间,边缘的意大利、希腊与核心的德国、法国关系紧张,甚至试图联合其他欧盟成员国制衡法德轴心。但受国内政治和本国实力的限制,两国民粹主义政党执政后都软化了“疑欧”立场,不再要求退出欧元区或欧盟,在国内优势被削弱时,其政策更加“正常化”。

(一) 欧元区经济政策

欧元区经济政策是南欧国家的关注重点,两国民粹政府都在与欧盟的谈判中要求调整权利与义务关系,进一步伸张本国利益。欧元区国家无法通过贬值本币的方式促进出口,同时受到欧盟《稳定与增长公约》限制,它们也难以通过大幅增加政府支出的办法来刺激经济。陷入欧债危机后,意大利从2011年起在欧盟要求下采取经济紧缩政策,对本国就业和经济增长产生了负面影响。在2018年竞选中,各党派都承诺要增加公共开支。五星运动和联盟党联合执政后,意大利政府在2018年9月宣布2019年公共预算赤字将攀升至国内生产总值的2.4%,远超上届政府承诺且经欧盟同意的0.8%。^③ 这与欧盟对成员国的财政紧缩要求严重冲突。虽然在12月意大利与欧盟

^① 王聪聪、陈永琦:《希腊激进左翼联盟的政治崛起和执政表现探析》,载《当代世界与社会主义》,2019年第2期,第140-147页。

^② 《希腊激进左翼联盟党胜选》,人民网,2015年1月27日, <http://world.people.com.cn/n/2015/0127/c157278-26454371.html>, 2020年8月10日访问。

^③ 孙彦红:《意大利民粹政府执政半年:收获较高支持率》,载《世界知识》,2019年第1期,第36页。

就预算问题达成新协议,同意将预算赤字占 GDP 比例下调至 2.04%,^①但在该问题上意大利与欧盟仍然关系紧张。此外,民粹政党执政联盟还试图任命反欧元的经济学家萨沃纳(Paolo Savona)为经济与财政部长,但遭到民主党人总统马塔雷拉(Sergio Mattarella)否决。

希腊面临与意大利相似的债务问题,但处境更加艰难。希腊被要求执行的严厉紧缩政策使大量民众生活陷入困顿,甚至被外界称为“人道主义危机”。激进左翼联盟的纲领反对新自由主义的欧盟及其要求的紧缩政策。2015 年执政伊始,齐普拉斯政府向欧盟委员会、欧洲中央银行和国际货币基金组织等国际债权人提出“希腊版”的改革方案,但遭到拒绝。希腊被要求完全执行国际债权人的改革方案。齐普拉斯为此诉诸直接民主,将是否接受国际债权人方案交由全民公投决定,试图以国内民意作为筹码进行讨价还价。尽管 2015 年 7 月的全民公投中有 61.3% 的选民拒绝该方案,^②但齐普拉斯政府迫于国际压力和希腊经济的现状,仍接受了第三轮欧洲稳定机制(ESM)救助计划。这有违激进左翼联盟的承诺,导致党内极左派内阁成员辞职和齐普拉斯国内支持率的下降。2018 年第三轮救助计划结束,在象征意义上结束了希腊的主权债务危机,齐普拉斯政府与欧盟达成协议将债务偿还期限再延长十年。

在 2020 年经济再遭新冠疫情重创后,意大利、希腊、法国、比利时、葡萄牙、西班牙、爱尔兰、斯洛文尼亚和卢森堡等九个成员国开始推动欧盟发行“共同债券”。过去德国、奥地利、荷兰、丹麦、瑞典等国不愿与意大利、希腊等重债国共同承担债务,双方围绕共同债券的争论在十年前欧债危机时就出现过。此次新冠疫情在短时间内带来的经济冲击更大、波及范围更广,使得默克尔政府最终松口。德法两国于 5 月 18 日联合提出总额 5000 亿欧元的“欧洲复苏计划”,这笔资金将作为欧盟 2021–2027 年预算的补充,以赠款形式支持受疫情打击的国家,被援助的成员国无须单独偿还。但奥地利、荷兰、丹麦和瑞典四国仍坚持以贷款形式进行援助。为弥合双方的分歧,欧盟委员会在 5 月 27 日公布了 7500 亿欧元的复苏计划,包括 5000 亿欧元的无偿援助和 2500 亿欧元的贷款。^③ 欧盟理事会经过激烈谈判,终于在 7 月 21 日通过了复苏计划,将

① 中华人民共和国商务部:《意大利政府将 2019 年赤字目标压至 2.04% 获欧盟肯定》,2018 年 12 月 14 日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/201812/20181202817527.shtml>, 2020 年 8 月 10 日访问。

② 《希腊全民公投最终结果出炉, 否决债权人救助方案》, 中国新闻网, 2015 年 7 月 6 日, <http://www.chinanews.com/gj/2015/07-06/7385899.shtml>, 2020 年 8 月 10 日访问。

③ European Commission, “Europe’s Moment: Repair and Prepare for the Next Generation,” 27 May 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940, last accessed on 6 June 2020.

3900 亿欧元用于无偿救助,3600 亿欧元用于低息贷款。^① 预计意大利将获得 810 亿欧元救助金和 1280 亿欧元的贷款,希腊则可以获得总计 320 亿欧元的救助款和贷款。^②

(二) 共同安全与外交政策

由德国人冯德莱恩(Ursula von der Leyen)领导的新一届欧盟委员会,致力于成为一个“地缘政治委员会”。^③ 新任欧盟领导人认识到在中国经济崛起、俄罗斯安全威胁持续和美欧关系疏离等挑战下,欧盟面临被边缘化的风险。因此“地缘政治欧洲”试图运用经济、军事等物质性力量,捍卫欧洲的价值观念和核心利益,例如在中东欧和西巴尔干地区抵制俄罗斯和中国的影响。^④ 这一欧盟对外战略调整的直接推动因素,是英国退出欧盟后“德法轴心”的潜在影响力上升,尤其是德国实际领导地位的加强。欧盟委员会领导人冯德莱恩与德国总理默克尔都来自德国基督教民主联盟,前者曾在默克尔政府中任国防部长,两人关系密切。

但是欧盟并非单一的国际行为体,可以将其对外政策看作成员国之间,以及成员国与欧盟机构之间博弈妥协的产物。意大利和希腊的民粹政府就对欧盟共同外交和防务政策表达了一些不同意见,表现为反对某些基于西方主流意识形态的对外政策。例如在 2019 年初的委内瑞拉危机中,德国、法国、英国和西班牙都承认了委内瑞拉反对派的合法地位,而意大利、希腊与爱尔兰、保加利亚、塞浦路斯等国则更多持中立态度,拒绝支持反对派。在 2019 年 1 月 31 日欧盟各国外交部长的协商中,意大利不惜挑战欧盟外交与安全政策的一致性,用否决票阻止欧盟发表声明承认委内瑞拉反对派。^⑤ 但当时的执政两党也存在明显分歧。偏左的五星运动反对干涉委内瑞拉,是意大利中立政策的主要推动者。但右翼的联盟党出于意识形态上对委内瑞拉左翼政府的敌意,追随美国支持当地反对派。

^① European Council, “European Council Conclusions, 17–21 July 2020,” 21 July 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>, last accessed on 3 August 2020.

^② Giorgia Orlandi and Natalie Huet, “Relief in Italy and Greece after EU Coronavirus Recovery Deal,” *Euronews*, <https://www.euronews.com/2020/07/22/relief-in-italy-and-greece-after-eu-coronavirus-recovery-deal>, 21 July 2020, last accessed on 3 August 2020.

^③ Ursula von der Leyen, “Speech in the European Parliament Plenary Session,” *European Commission*, 27 November 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech-original_1.pdf, last accessed on 10 June 2020.

^④ 解楠楠、张晓通:《“地缘政治欧洲”:欧洲力量的地缘政治转向》,载《欧洲研究》,2020年第2期,第1-33页。

^⑤ Ansa, “Italy Blocks EU Venezuela Statement Says No to Recognition of Guaidò,” 4 February 2019, http://www.ansa.it/english/news/world/2019/02/04/italy-blocks-eu-venezuela-statement_0662663c-7b16-47db-887f-2acc98d6b62e.html, last accessed on 28 May 2020.

激进左翼联盟领导的希腊政府也主张在外交政策上更加独立自主,而不是一味地“欧洲化”。2015年至2018年任希腊外交部长的尼科斯·科齐阿斯(Nicos Kotzias)本人对欧盟及其领导国持批判态度,曾提出希腊是欧盟和德国的“债务殖民地”。^①他任外交部长后特别强调,希腊的欧盟成员国身份不会妨碍其与中俄等新兴力量发展关系。^②因此,2015年初希腊质疑欧盟继续制裁俄罗斯,推迟了欧盟内部达成相关协议。虽然欧盟最终延续了对俄制裁,但在希腊要求下制裁方案有所软化,包括推迟进一步的制裁措施。^③类似地,2017年希腊阻止了欧盟在联合国人权理事会发布批评中国人权状况的声明。希腊政府认为这种有选择性地针对特定国家的批评,既无助于推动人权状况的改善,也不利于欧盟与这些国家关系的发展。^④

(三)难民与抗疫政策

移民问题是意大利对外政策的重点,也是它与一些欧盟成员国矛盾的焦点。移民政策同时涉及内政外交,受到国内民众关注的同时又需要与欧盟和其他成员国协调。自2014年欧洲难民危机以来,意大利接受了约数十万难民。关于难民庇护的“都柏林规则”长期要求意大利收容从地中海救起的难民,却未同时规定其他成员国分摊这一负担。意大利感到本国核心利益未得到欧盟的充分保护,因此意大利民粹政党将申根区和欧盟难民政策作为移民问题的替罪羊。在联盟党的主导下,2018年下半年以来意大利大幅收紧了难民和移民接收政策,如关闭接受移民的意大利港口,禁止非政府组织救援难民,退出欧盟在地中海的联合巡逻“索菲亚行动”。^⑤这些强硬的移民政策在获得意大利民众支持的同时,加剧了与部分欧盟成员国的紧张关系。

在希腊,激进左翼联盟2015年执政时,正值大量来自叙利亚、伊拉克和阿富汗的难民抵达希腊,希望进入德国、瑞典和奥地利等欧盟国家。与右翼民粹政党不同,激进

^① Yannis Papadimitriou, “Greece’s New Foreign Minister: Astute, Opinionated, Radical,” *Deutsche Welle*, 10 February 2015, <https://www.dw.com/en/greeces-new-foreign-minister-astute-opinionated-radical/a-18247643>, last accessed on 28 May 2020.

^② Hellenic Republic Ministry of Foreign Affairs, “New Foreign Minister Nikos Kotzias’ Approach to Greek Foreign Policy,” 29 January 2015, <https://www.mfa.gr/en/current-affairs/news-announcements/new-foreign-minister-nikos-kotzias-approach-to-greek-foreign-policy.html>, last accessed on 28 May 2020.

^③ Robin Emmott and Pavel Polityuk, “EU Wins Greek Backing to Extend Russia Sanctions, Delays Decision on New Steps,” *Reuters*, 30 January 2015, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis/eu-wins-greek-backing-to-extend-russia-sanctions-delays-decision-on-new-steps-idUSKBNOL22B720150129>, last accessed on 28 May 2020.

^④ Robin Emmott and Angeliki Koutantou, “Greece Blocks EU Statement on China Human Rights at U.N.,” *Reuters*, 28 June 2017, <https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights/greece-blocks-eu-statement-on-china-human-rights-at-u-n-idUSKBN1990FP>, last accessed on 28 May 2020.

^⑤ Anja Palm and Luca Barana, “Italy’s Migration Policy: A Self-defeating Approach Spells Marginalization in Europe,” *IAI Commentaries*, 19/44, 2019.

左翼联盟在意识形态上并不排斥移民和难民,认为难民危机是由西方干涉导致的。在经济问题上屈服于欧盟后,齐普拉斯政府继续将难民问题作为与欧盟抗争的渠道,在国内维持其民粹主义领导者的角色,并在与欧盟的经济谈判中获得一定筹码。希腊政府宣称“没有移民是非法的”,并关闭了移民拘留中心,一度拒绝部署欧洲边境和海岸警卫局(FRONTEX),示意难民可经由希腊通往西欧。^① 2016年欧盟与土耳其达成协议,将希腊靠近土耳其的希俄斯岛、莱斯沃斯岛等岛屿作为临时收容地,在那里对难民进行分类处理,给予合法难民身份或遣返回土耳其这一“安全的第三国”。^② 但大多数成员国仍不愿重新安置这些难民到本国,经济困顿的希腊仍然是欧盟接收难民的中心。^③

与难民问题相似,2020年在欧洲爆发的新冠疫情也属于社会领域的风险,其应对政策涉及与欧盟的关系。在2月意大利成为欧洲第一个遭到新冠疫情重创的国家时,欧盟并没有实质性地援助意大利抗疫,法国、德国也立即管控医疗物资以自保。这进一步加剧了意大利民众对欧盟的不满,以至于冯德莱恩不得不公开向意大利道歉。在疫情得到一定控制后,5月13日欧盟委员会公布了分阶段重启欧盟境内旅行的计划,但将疫情严重的意大利、西班牙等国排除在外。意大利急需恢复旅游业以重振经济,总理孔特表示绝不接受欧盟的此项安排,威胁意大利将单方面开放边境,甚至不惜脱离欧盟。^④ 这也是意大利政府领导人首次公开威胁脱离欧盟。

(四) 与其他欧盟成员国的关系

欧盟在经历主权债务危机和难民危机时,成员国就责任分担问题产生了大量矛盾,导致各国之间的互信下降。例如在主权债务危机中,北方的成员国如德国、荷兰、芬兰,要求南欧成员国意大利、希腊、西班牙和葡萄牙厉行财政紧缩,引发了后者的反弹。这种紧张不仅体现在各国政府的矛盾上,实际上也反映了成员国民众之间的隔阂加深。调查研究显示,意大利和德国民众在欧洲一体化问题上存在巨大分歧,意大利

^① Antonios Nestoras, “The Gatekeeper’s Gambit: SYRIZA, Left Populism and the European Migration Crisis,” *Institute of European Democrats Working Paper*, March 2016, https://www.iedonline.eu/download/2016/IED-Antonios-NestorasWorking-Greece_update2016.pdf, last accessed on 2 June 2020.

^② European Council, “EU-Turkey Statement,” 18 March 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement>, last accessed on 2 June 2020.

^③ Tania Karas, “‘Warehouse of Souls’: How the EU Abandoned Greece,” *World Policy Journal*, Vol.33, No.4, 2016, pp.55-60.

^④ 《意大利不接受欧盟重启旅游双边协议,威胁脱离欧盟》,中国新闻网,2020年5月15日,<http://www.chinanews.com/gj/2020/05-15/9185387.shtml>,2020年6月6日访问。

人对欧盟信任下降的同时,伴随着对欧盟领导国德国负面印象的加深。^①而2015年盖洛普的调查显示,德国被39%的希腊民众视作本国最大威胁,超过历史宿敌土耳其位居第一,而仅有19%的希腊民众赞同德国的领导表现。^②上述民意基础的存在,并成为当前南欧民粹政党对欧盟“法德轴心”持怀疑态度的重要原因。

近年来,意大利和法国的关系一度出现了尖锐矛盾。包括总统马克龙(Emmanuel Macron)在内的部分法国官员对意大利执政党和移民政策有一些生硬粗暴的评论。而萨尔维尼和迪马约则抨击马克龙的移民政策危害了意大利,并将难民问题怪罪于法国在非洲的殖民历史和2011年军事干预利比亚。^③迪马约还公开支持“黄马甲”运动,会见了该运动的代表人物。这构成对法国内政的干涉,引发法国政府的强烈反弹。两国领导人的争论带来了一场外交风波,2019年2月法国甚至召回了驻意大利大使。目前两国外交关系已恢复正常。但在疫情后的边界开放问题上,法国也批评意大利不应在没有和其他成员国协调的情况下就决定开放边境。

在与法德关系冷淡甚至疏远的同时,意大利加强了与维谢格拉德集团,尤其是同样由民粹政党执政的波兰与匈牙利的联系。在欧洲一体化的发展方向上,意大利对“法德轴心”的重启存在不满。萨尔维尼在2019年1月访问波兰时希望建立意大利-波兰轴心,以挑战法国和德国在欧盟的主导地位。^④但萨尔维尼同时又要与俄罗斯加强联系,这一点并不受波兰欢迎。意大利还试图与匈牙利领导人欧尔班(Viktor Orbán)在欧盟内建立“反移民联盟”。^⑤但实际上意大利与中东欧国家在移民问题上的利益并不一致,例如匈牙利就完全不接收意大利从地中海救起的难民。随着萨尔维尼的联盟党退出政府,意大利在中东欧的外交努力也仅仅是浅尝辄止。

希腊则是与它的主要债权国德国关系紧张。时任希腊财政部长瓦鲁法基斯(Yanis Varoufakis)将当时与国际债权人的谈判称为与欧洲建制派的斗争,而德国默克尔

① Francesco Olmastroni and Alessandro Pellegata, “Members Apart: A Mass-elite Comparison of Mutual Perceptions and Support for the European Union in Germany and Italy,” *Contemporary Italian Politics*, Vol.10, No.1, 2018, pp. 56-75.

② Julie Ray and Neli Esipova, “Greeks See Germany as Country’s Biggest Threat,” *Gallup*, 20 August 2015, <https://news.gallup.com/poll/184763/greeks-germany-country-biggest-threat.aspx>, last accessed on 28 May 2020.

③ “Italy Says ‘Arrogant’ France Risks Becoming ‘No.1 Enemy’ on Migration,” *Reuters*, 24 June 2018, <https://www.reuters.com/article/us-italy-france-migrants/italy-says-arrogant-france-risks-becoming-no-1-enemy-on-migration-idUSKBN1JJ0XL>, last accessed on 28 May 2020.

④ Vanessa Gera, “Italy’s Salvini Seeks to Build New European Order with Poles,” *The Associated Press*, 10 January 2019, <https://www.apnews.com/1135cd49662b4883849beac377b31b94>, last accessed on 28 May 2020.

⑤ Lisa Di Giuseppe, “Italy and Hungary Vow to Work Together on Hardline Approach to Migrants,” *Reuters*, 28 August 2018, <https://www.reuters.com/article/us-italy-hungary-idUSKCN1LD2DD>, last accessed on 28 May 2020.

政府被认为是最大的建制派。^① 齐普拉斯宣誓就职后的第一次活动,就是参观了国家抵抗运动纪念碑(Kaisariani Memorial),纪念1944年被德国军队处决的希腊抵抗运动成员。从2015年到2019年,齐普拉斯政府和希腊议会多次向德国索要第二次世界大战的战争赔款,索赔额度可能高达3000亿欧元。德国政府拒绝了这一要求,认为原西德政府已在1960年向希腊支付了1.15亿马克的赔款,而在1990年德国统一的“4+2”协定签署后,战争遗留问题已全部解决。虽然向德国索赔几乎不可能成功,但该行为得到了希腊民众的广泛支持,使其成为具有国内政治效用的对外政策。

在与欧洲核心国家关系紧张的同时,希腊加强了与阿尔巴尼亚、北马其顿、塞尔维亚、科索沃等西巴尔干国家(地区)的关系。在外交部长科齐阿斯看来,这有利于希腊重建在这一区域的影响力。^② 其中最为瞩目的是2018年希腊与前南斯拉夫的马其顿共和国签订《普雷斯帕协定》(Prespes Agreement)。希腊接受后者更名为“北马其顿共和国”,作为同意该国加入欧盟和北约的条件,由此解决了两国长期存在的国名争议问题。这是希腊左翼政党的长期主张,也得到了欧盟的支持。但该协定遭到希腊国内民族主义者的反对,并引发右翼盟友独立希腊人党内阁成员的集体辞职。此外,在面临相似边缘处境的情况下,希腊与意大利的关系更加亲密。齐普拉斯第一次国事访问即选择了意大利,会见了时任意大利总理伦奇。两人在联合新闻发布会上共同表达了对欧盟财政紧缩要求的担忧,强调经济增长才是走出危机的唯一道路。

四 欧洲以外的“替代选择”?

冷战结束以来,意大利主要依靠欧盟、北约和西方大国俱乐部身份(如七国集团),作为其参与国际事务的重要平台。但近年来随着本国国力相对衰落,加上西方国家多边组织内部的分歧加大,意大利的国际影响力持续下降。^③ 在债务危机爆发后,深受紧缩政策束缚的希腊也开始反思其对外政策过去仅强调欧盟层面。^④ 与此同时,世界正处于百年未有之大变局中,以中国为首的新兴市场国家和发展中国家群体

^① Yanis Varoufakis, *Adults in the Room: My Battle with Europe's Deep Establishment*, The Bodley Head, 2017.

^② Angelos Chrysosogelos, "Europeanisation as De-politicisation, Crisis as Repoliticisation: The Case of Greek Foreign Policy during the Eurozone Crisis," p.615.

^③ Federico Romero, "Rethinking Italy's Shrinking Place in the International Arena," *The International Spectator*, Vol.51, No.1, 2016, pp.1-12.

^④ Akis Kalaitzidis, "The Odd Duck: Why Greece's Foreign Policy Will Not Turn Out to Be a Swan," in Spyridon Litsas and Aristotle Tziampiris, eds., *Foreign Policy under Austerity: Greece's Return to Normality*, Palgrave, 2017, pp.29-48.

性崛起,对完善现有国际秩序和全球治理机制提出了新的方案。这也使意大利和希腊开始重新思考其在东西方之间的平衡角色。

(一)对俄罗斯强调能源与安全伙伴

早在冷战时期,意大利就是与苏联联系最紧密的西方国家之一。苏联解体后,意大利强化了与俄罗斯的贸易和能源合作,并积极推动北约、欧盟与俄罗斯的对话机制。2014年乌克兰危机导致了俄罗斯与西方自冷战后的最紧张关系,也使得意大利对俄政策陷入两难。时任意大利总理的伦齐追随其他西方国家批评了俄罗斯,并同意欧盟对俄罗斯实施多轮制裁。但同时意大利仍强调需要与俄罗斯对话而非对抗。意大利一些主要的利益集团,如意大利工业家联合会(Confindustria)、全国农场主协会(Coldiretti)则对制裁俄罗斯表示不满。

与民主党选民相比,五星运动和联盟党的支持者普遍认为对俄罗斯的指控存在夸大。^①意大利民粹主义政党,尤其是联盟党对俄罗斯态度较为友好。2018年新的意大利领导人上台后进一步表达了想要改善与俄罗斯贸易关系的愿望,两党在执政协议中支持取消欧盟对俄罗斯的制裁。此外,相较于乌克兰问题,意大利更关注其临近的地中海地区。而俄罗斯近年来在中东和北非扮演重要角色,相比之下美国和其他欧洲大国对这一地区投入减少。因此,意大利加强了与俄罗斯在利比亚问题上的沟通协调,认为俄罗斯是打击恐怖主义的伙伴国。^②与之相关的是对于欧盟共同外交政策,意大利与一些中东欧成员国也有分歧。意大利希望欧盟将重心放在地中海地区,处理北非和中东的乱局,而非在东欧遏制俄罗斯。

希腊与俄罗斯都信奉东正教,传统上两国关系友好,但冷战后希腊对俄政策主要出于现实考虑。^③宗教也不是激进左翼联盟执政期间两国接近的原因,该党主张无神论,齐普拉斯是第一个不以东正教仪式宣誓就职的希腊总理。希腊民粹政府对俄政策的首要动机仍然是在债务危机中求助俄罗斯,作为与欧盟内债权人谈判的筹码。齐普拉斯当选后第一次外事活动就是接见俄罗斯驻希腊大使。在2015年夏天谈判陷入白热化、希腊有可能退出欧元区时,希腊政府内部一度考虑在总体对外战略上转向俄罗斯。例如,来自独立希腊人党的国防部长帕诺斯·卡梅诺斯(Panos Kammenos)提议

^① Laboratorio Analisi Politiche e Sociali (LAPS), *Giuliani e la politica estera 2019*, p.41.

^② Marco Siddi, "Italy's 'Middle Power' Approach to Russia," *The International Spectator*, Vol.54, No.2, 2019, pp.123-138.

^③ Aristotle Tziampiris, "Greek Foreign Policy and Russia: Political Realignment, Civilizational Aspects, and Realism," *Mediterranean Quarterly*, Vol.21, No.2, 2010, pp.78-89.

俄罗斯军舰停泊希腊岛屿。^① 不过俄罗斯并没有足够的实力和意愿为了希腊与西方竞争,随着希腊接受第三轮财政援助计划,这样的激进改变并没有发生。

尽管俄罗斯未承诺给予希腊任何财政援助,但在 2015 年与希腊签署了新的能源合作协议。两国同意延长“土耳其溪”(Turkish Stream)输油气管道至希腊,使俄罗斯能够绕过乌克兰向希腊等欧盟成员国出口天然气。^② 希腊渴望发展多条能源管道并成为该地区的能源中心,以提升本国的地缘政治和地缘经济地位。^③ 时任希腊能源部长的拉法赞尼斯(Panagiotis Lafazanis)是激进左翼联盟中极左派的领袖,他声称欧盟反对“土耳其溪”管道,但希腊顶住了压力。^④ 不过一年后,齐普拉斯政府也热烈欢迎欧盟支持的跨亚得里亚海管道(TAP)在希腊开工。该管道绕过俄罗斯,将阿塞拜疆的天然气从里海运往欧洲。

因此,激进左翼联盟执政期间希腊与俄罗斯的合作仍然是基于现实主义考量,试图在东西方之间左右逢源。当齐普拉斯政府能够获得更多西方支持时,希俄合作便开始降温。而在北马其顿问题上,两国间还出现了较大矛盾。希腊与北马其顿之间国名争议的解决,扫除了后者加入北约的一大障碍。俄罗斯显然不愿意看到北约在这一地区的扩张,被认为试图干扰希腊与马其顿签订《普雷斯帕协定》。^⑤ 2018 年 7 月希腊政府为此将两名俄罗斯外交官驱逐出境,两国关系在激进左翼联盟执政后期一度降至冰点。

(二)对中国看重经济合作

在欧美主要经济体都面临经济挑战时,中国作为世界经济增长的稳定器和主要动力源,能够为经济持续低迷的南欧国家提供多方面的合作机遇。例如中国产业升级和消费升级有利于提振意大利高质量工业设备和消费品对华出口,中国企业对意投资则

^① Konstantinos Filis, “Greece-Russia: Seeking a Firm Orientation Between Aspirations and Reality,” in Spyridon Litsas and Aristotle Tziampiris, eds., *Foreign Policy under Austerity: Greece's Return to Normality*, Palgrave, 2017, p.249.

^② Simone Tagliapietra and Georg Zachmann, “Will Natural Gas Cooperation with Russia Save the Greek Economy?” *Bruegel*, 20 April 2015, <https://www.bruegel.org/2015/04/will-natural-gas-cooperation-with-russia-save-the-greek-economy/>, last accessed on 31 May 2020.

^③ Nikos Tsafos, “Greek Foreign Energy Policy,” in Spyridon Litsas and Aristotle Tziampiris, eds., *Foreign Policy under Austerity: Greece's Return to Normality*, p.145.

^④ Russia Today, “Turkish Stream Pipeline Priority for Greece, despite EU Pressure-ex-minister,” 20 July 2015, <https://www.rt.com/business/310283-greece-russia-pipeline-europe/>, last accessed on 31 May 2020.

^⑤ Dimitar Bechev, “Why Did Greece Turn against Russia,” *Foreign Policy Research Institute Black Sea Strategy Papers*, November 2018, <https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2018/11/bssp3-bechev-.pdf>, last accessed on 4 June 2020.

有助于增加意大利国内流动性,弥补其资金短板。^①为进一步推动两国经济合作,2018年9月意大利政府在经济发展部下设立了“中国特别工作组”,由副部长杰拉奇(Michele Geraci)领导。在经济因素的推动下,近年来意大利舆论对中国的观感也更加客观,态度逐渐肯定,尤其对“一带一路”倡议十分积极。^②

2019年3月,两国签署推进“一带一路”建设谅解备忘录等一系列重要合作协议。意大利成为第一个正式参与“一带一路”的七国集团国家和欧盟创始成员国。此前总统马塔雷拉、副总理迪马约,经济与财政部长特里亚都表达对“一带一路”的欢迎和参与愿望。2015年意大利就成为亚洲基础设施投资银行的创始成员国,2017年真蒂洛尼总理来华参加了首届“一带一路”国际合作高峰论坛。双方还签署了价值25亿欧元的经贸合作协议,未来这一数字可能提升到200亿欧元。2020年新冠疫情期间意大利向中国求援,并得到中国积极响应。迪马约强调中国医疗援助意大利是“一带一路”合作的成果。^③

不过五星运动和联盟党在对华合作问题上存在不同意见。五星运动领导人迪马约积极推动中意合作。该党一直主张意大利应该减轻对美国 and 北约的依赖,同时加强与金砖国家等新兴经济体的联系。但联盟党党魁萨尔维尼则多次表示对意大利参与“一带一路”倡议持保留意见。这是因为联盟党作为右翼政党长期亲美,与特朗普政府关系紧密。例如在华为问题上,联盟党就在2019年3月要求政府动用特殊权限,检查华为在意大利的投资是否影响了意大利的国家安全。意大利国内也存在一些声音,认为此前政府在对华合作上过于热情,对中国的一些产业补贴政策仍存在疑虑。事实上,在2018年意大利大选期间,在野的五星运动和联盟党都曾质疑过中国商品和投资,以吸引草根蓝领选民。但在执政后,五星运动对中国的经济影响采取了更为务实的态度。

在欧洲层面,意大利与中国签订“一带一路”合作备忘录,承受了来自欧盟委员会以及德国、法国的压力。欧盟委员会在2019年3月出台的《欧盟与中国:战略前瞻》

① 孙彦红:《“一带一路”框架下的中意合作:机遇、优势与前景展望》,载《当代世界》,2019年第4期,第54页。

② 参见顾洁、黄若鸿:《超越刻板:意大利媒体呈现的中国形象:以〈晚邮报〉涉华报道为例》,载《当代传播》,2018年第3期;董丹:《语篇—历史视角下的意大利主流媒体“一带一路”倡议报道的文本分析》,载《外语学刊》,2018年第6期。

③ 《意大利外长:加入“一带一路”有助于拯救生命》,央视网,2020年3月26日, <http://news.cctv.com/2020/03/26/ARTIthb6V1c8xmJPekzUd9iqM200326.shtml>,2020年5月15日访问。

文件中,将中国视为追求技术领先的“经济竞争者”和倡导不同治理模式的“系统性对手”。^① 该文件指责中国限制欧洲企业入华,补贴本国企业,不注重保护知识产权。这反映出欧盟内部存在对中国的戒备心理,尤其对中国产业与科技快速发展的警惕,并提出不同于西方的制度规范感到忧虑。作为欧盟成员国,意大利对华政策仍需与欧盟政策进行协调。在贸易领域,成员国政策必须符合欧盟的统一政策和标准。在钢铁、汽车等敏感战略行业的外来投资则需要通过欧盟审查。^② 2017年9月欧盟委员会提议一项关于外国投资安全甄别机制的法案。^③ 这样的审查带有一定政治性,可能会针对中国国有企业。值得注意的是,2017年意大利和德国、法国一道呼吁出台欧盟投资审查机制,但在2019年3月欧盟理事会对该草案进行讨论时,意大利投了反对票。^④

希腊由于陷入债务危机的困境,因此将增加本国经济收益作为对外政策的优先目标。包括中国在内的“金砖国家”是希腊开展全方位外交、寻求合作机遇的重要对象。^⑤ 从2008年起,希腊政府就开始强化与中国的经济合作,尤其是在港口与航运领域。希腊的航运利益集团对于希腊对华政策有着重要影响,它们积极要求中国参与对希腊港口的投资。^⑥ 在比雷埃夫斯港这一希中合作的旗舰项目上,中国远洋海运集团(COSCO)在2008年获得了该港35年特许经营权。中国计划将比雷埃夫斯港建设为“一带一路”交通运输体系的重要枢纽,与修建中的匈塞铁路共同组成“中欧陆海快线”。

激进左翼联盟一度因为其反私有化的左翼立场而质疑中国企业的收购,并在2015年1月执政后叫停了该港口的私有化进程。^⑦ 实际上自中资参与后,比雷埃夫斯港项目对希腊直接经济贡献超过6亿欧元,为当地创造就业岗位1万多个。很快齐普

① European Commission and European External Action Service, “EU-China - A Strategic Outlook” (JOIN/2019/5), 12 March 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005&from=EN>, last accessed on 15 May 2020.

② 赵先进、张晓婷:《“一带一路”倡议下中国与意大利经贸合作的机遇与挑战》,载《对外经贸实务》,2019年第6期,第28页。

③ European Commission, “Proposal for a Regulation Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union (COM/2017/487),” 13 September 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017PC0487>, last accessed on 31 May 2020.

④ Nicola Casarini, “Rome-Beijing: Changing the Game Italy’s Embrace of China’s Connectivity Project, Implications for the EU and the US,” *IAI Papers*, No.5, 2019, p.7.

⑤ Antonis Skotiniotis, “The BRICS of Greek Diplomacy: Foundations of a New Foreign Policy,” *Mediterranean Quarterly*, Vol.28, No.4, 2017, pp.32-52.

⑥ Asteris Huliaras and Sotiris Petropoulos, “Shipowners, Ports and Diplomats: The Political Economy of Greece’s Relations with China,” *Asia Europe Journal*, Vol.12, No.3, 2014, pp.215-230.

⑦ 桑小川:《中国对欧港口投资的缺失与风险——以比雷埃夫斯港为例》,载《国际论坛》,2019年第3期,第22-36页。

拉斯政府出于经济利益和对华关系的考虑,改变了这一意识形态立场。此外,欧盟救助协议也要求希腊加大私有化力度。最终激进左翼联盟占据多数的希腊议会在2016年批准中国远洋海运集团收购比雷埃夫斯港67%的股权。2017年,中国国家电网也成功收购了希腊国家电网24%的股权。^①

不仅如此,齐普拉斯政府在对华合作上表现得比此前的政府更为积极。2018年8月,希腊外交部长科齐阿斯与中国国务委员兼外交部长王毅交换备忘录文本,希腊成为第一个签署“一带一路”备忘录的欧盟成员国。除了与中国开展双边合作,希腊也希望加入次区域对华合作机制。2015年11月齐普拉斯政府执政之初,希腊就以观察员国身份参加了在苏州举行的第四次中国-中东欧国家领导人会晤。2019年4月,希腊作为正式成员加入中国-中东欧合作机制,参与该合作的欧盟成员国由此达到12个,“16+1合作”扩容为“17+1合作”。加上与中国单独签订“一带一路”备忘录的意大利,目前欧盟内部已出现了一个积极倡导与中国合作的区域集团。欧盟内部这一分野的客观存在,使得“地缘政治欧洲”对华竞争的愿景并不容易实现。

五 结论

在民粹主义政党执政期间,意大利和希腊在对外政策上有较多相似之处。两国都有欧洲边缘者心态,因此民粹政府要求欧盟与核心国家在经济和社会领域给予补偿。两国都减少了对外政策的“欧洲化”,转而谋求更加独立和全方位的外交。从本国利益出发,意大利和希腊都加强了与中国、俄罗斯的合作,为此不惜破坏欧盟的共同立场。但需要注意的是,尽管在个别政策领域与欧盟主流产生分歧,两国仍继续正常参与欧盟内部的日常管理和决策,并无退出欧盟的实质动向。同时,由于两国民粹政党和执政联盟内部的多元化,例如意大利联盟党与五星运动之间的分歧,希腊激进左翼联盟内部不同派系的差异,都造成两国对外政策中存在多个决策者,使得其对外政策的一致性下降。

虽然同是民粹主义政党执政的南欧国家,意大利与希腊的对外政策也有区别。作为实力相对较强的半边缘国家,意大利在国际层面有更多回旋余地,但受制于国内联合政府不稳定。意大利民粹主义政党执政后试图在对外关系上做出改变,但由于五星

^① 《中国国家电网成功收购希腊国家电网24%股权》,中国新闻网,2017年6月21日,<http://www.chinanews.com/cj/2017/06-21/8257391.shtml>,2020年8月10日访问。

运动和联盟党之间的矛盾,导致意大利外交有时显得反复无常和自相矛盾。相比之下,希腊政府完全由激进左翼联盟主导,对外政策主张也更加激进,但受到的国际约束更大。在2015年接受欧盟的第三轮援助方案后,随着党内极左派别的脱离,齐普拉斯政府淡化了执政初期的反欧盟色彩。希腊民粹政府一方面承认欧盟的成员国身份仍然有利于希腊,另一方面仍继续在具体领域与欧盟讨价还价。

2019年,随着主流的意大利民主党和希腊新民主党重新执政,两国对欧洲的离心力暂时减弱。意大利民主党在取代联盟党联合执政后,提名了曾长期在欧洲议会任职的瓜尔蒂耶里(Roberto Gualtieri)担任经济部长,同时民主党人真蒂洛尼出任欧盟委员会委员,民主党人萨索利(David Sassoli)当选欧洲议会议长,都释放出意大利与欧盟的关系改善的信号。希腊中右翼的新民主党赢得大选后,由世代从政的建制派政客米佐塔基斯(Kyriakos Mitsotakis)担任总理,组建了2008年以来第一个摆脱纾困计划的希腊政府。这也意味着希腊结束了左翼民粹主义的实验,在内外政策上进一步回归常态。与此同时,欧盟和中心国家也在一定程度上满足了意大利和希腊希望财政一体化的诉求,接下来欧洲复苏基金的实施也会增强两国对欧盟的向心力。

由于中国(经济)和俄罗斯(能源、安全)对两国具有长期吸引力,在民粹主义政党优势缩小或下台后,意大利和希腊仍会延续此前与中俄的合作。但值得注意的是,主流政党的回归意味着意大利和希腊在对外政策上与欧盟和西方盟友的协调加强。例如在5G问题上,2019年9月意大利民主党重新执政后,意大利政府要求在对本国使用华为和中兴的设备建设5G网络的过程中使用所谓“黄金权力”,加强网络安全监管。^①2020年7月,意大利电信以商业理由在5G核心设备的招标中将华为排除在外。希腊同样以国家安全考量为由,推迟了使用华为作为5G供应商的决定。这反映出欧洲边缘国家的摇摆性。目前民粹主义政党已成为意大利与希腊国内政治中的常规力量,未来仍有继续或重新执政的可能。这也使得两国在对外政策上的抉择将持续下去。认识和理解这种政党的摆动模式,有利于中国处理与欧盟相关成员国的关系。

(作者简介:钟准,重庆大学人文社会科学高等研究院副教授、中国人民大学欧洲问题研究中心研究员;责任编辑:张海洋)

^① Reuters, "Italy Approves Use of Special Powers over 5G Supply Deals," 5 September 2019, <https://www.reuters.com/article/us-huawei-tech-5g-italy/italy-approves-use-of-special-powers-over-5g-supply-deals-idUSKCN1VQ1YG>, last accessed on 31 May 2020.