

“扩大的地中海”语境下意大利 对非洲政策的调整及前景*

石 豆 孙彦红

内容提要 二战后，意大利的非洲政策作为其地中海政策的重要一环，总体围绕大西洋政策和欧洲政策两大支柱展开，其间大致经历了以“失去非洲”“重返非洲”和“走向南方”为突出特点的3个阶段。最近十余年来，非洲在意大利外交议程中的重要地位日益凸显，而“扩大的地中海”成为审视这一时期意大利对非战略调整的有益框架。从2013年的“意大利—非洲倡议”到2020年的《与非洲的伙伴关系》，意大利试图超越其对非合作的“能源—移民”框架，代之以“发展—治理”的平等伙伴关系框架。在此背景下，2024年，意大利梅洛尼政府正式公布最新对非援助计划“马泰计划”，再次将传统化石能源领域合作置于对非战略的核心。“马泰计划”的前景不仅面临北非能源输出国和过境国安全和治理困境的挑战，还取决于意大利政府能否获得欧盟和美国的支持及其将计划转化为实际成果的能力。

关键词 意非关系 “扩大的地中海” “马泰计划” 能源危机 移民危机

作者简介 石豆，南开大学外国语学院意大利语系讲师；孙彦红，中国社会科学院欧洲研究所欧洲经济研究室主任、研究员。

意大利与非洲大陆隔地中海相望，自古以来关系密切。古罗马帝国将地中海南部的非洲国家纳入庞大的帝国版图，把地中海变成了“我们的海”（Mare Nostrum）。意大利统一后，该国政治精英对地中海昔日霸权的怀旧情绪

* 本文为国家社科基金重大项目“欧洲对外战略调整与中欧美关系研究”（21&ZD171）的阶段性成果。感谢《西亚非洲》匿名审稿专家提出的中肯修改意见，文中错漏由笔者负责。

对制定对非政策产生重大影响,并构成意大利在非洲殖民扩张的思想基础。二战结束后,意大利的地中海政策连同大西洋政策和欧洲政策,共同构成其对外政策的三大支柱,其中对非洲政策又是地中海政策的重中之重。从隔海相望的马格里布到靠近国际贸易“海上高速公路”之一的非洲之角,地中海沿岸的非洲国家一直是意大利地缘政治和地缘经济的支点与平衡点。但总体而言,后殖民时代意大利与非洲国家的联系主要局限在北非地区。自20世纪80年代以来,意大利开始重新审视其地缘战略,并提出“扩大的地中海”(Mediterraneo allargato)概念,非洲大陆在意大利地缘战略中的地位进一步凸显。在该理念的指引下,自2013年以来,意大利的非洲政策得以逐渐走出北非,扩展至撒哈拉以南的非洲国家。2024年,在首届“意大利—非洲领导人峰会”(以下简称“意非峰会”)上,意大利梅洛尼政府正式公布最新对非洲援助计划——“马泰计划”,意大利的对非政策再次迎来重大调整。

基于显而易见的战略、历史、地理、经济及文化考量,加强与非洲国家的对话必然会构成意大利国家利益的首要关切。^①意大利作为欧盟第三大国和七国集团成员,其非洲政策受到了国内外学界的广泛关注。国内外既有研究主要集中在以下方面:一是回顾历史上意大利的对非洲政策,包括殖民时期和后殖民时期^②;二是分析近年来意大利政府对非洲政策的调整及其动因;^③三是从整体或分国别视角论述意大利与非洲国家合作情况,涉及经贸关系、移民问题、气候领域合作等方面^④;四是在欧盟框架内探讨意大利在欧盟与非

① See Luciano Monzali, *Il Colonialismo Nella Politica Estera Italiana 1878 - 1949*, Roma: Dante Alighieri, 2017.

② See Venturi Bernardo, “Africa and Italy’s Relations after the Cold War”, in Nagar Dawn and Charles Mutasa eds., *Africa and the World: Bilateral and Multilateral International Diplomacy*, Cham: Springer International Publishing, 2018, pp. 169 - 188.

③ 石豆:《伦齐政府以来意大利对非洲政策的特点与趋势》,载孙彦红主编:《意大利发展报告(2019~2020)》,社会科学文献出版社,2020年版,第181~193页;李凯旋:《意大利的非洲政策:调整方向、动因与成效》,载《当代世界》2020年第7期,第59~64页;Carbone Giovanni, “Italy’s Return to Africa: Between External and Domestic Drivers”, *Italian Political Science Review*, Vol. 53, No. 3, 2023, pp. 293 - 311; Dentice Giuseppe and Federico Donelli, “Reasserting (middle) Power by Looking Southwards: Italy’s Policy towards Africa”, *Contemporary Italian Politics*, Vol. 13, No. 3, 2021, pp. 331 - 351.

④ Sicurelli Daniela, “Italian Cooperation with Mozambique: Explaining the Emergence and Consolidation of a Normative Power”, *Italian Political Science Review*, Vol. 50, No. 2, 2020, pp. 254 - 270; Strazzari Francesco and Mattia Grandi, “Government Policy and the Migrant Crisis in the Mediterranean and African Arenas”, *Contemporary Italian Politics*, Vol. 11, No. 3, 2019, pp. 336 - 354; Schiavo Chiara, *Adaptation and Mitigation Policies in Africa: The Italian Position*, Luiss Guido Carli, 2019.

洲关系中的作用。^① 然而, 既有研究多聚焦特定时期或特定政府的对非政策, 缺乏对意大利二战后各个时期非洲政策的系统梳理及比较。此外, 已知文献多从经贸、移民、能源等视角解释意大利对非战略的调整, 从“扩大的地中海”地缘战略视角进行研究的成果相对较少。^② 意大利作为一个在地中海地区拥有大国抱负的中等强国, 非洲政策是其地中海政策的自然延伸。通过加强与非洲国家的合作, 意大利旨在提升自身在国际事务中的影响力, 并为地中海地区的稳定与发展贡献力量。鉴此, 本文首先界定了非洲政策在意大利外交政策中的地位, 并探讨了“扩大的地中海”战略的内涵及其对意大利非洲政策调整的重要意义。其次, 本文系统梳理了意大利二战后各个时期对非政策的特点, 并重点论证了 2013 年以来意大利根据“扩大的地中海”战略调整并实施其对非政策。最后, 本文主要分析了梅洛尼政府的最新对非政策“马泰计划”, 通过将其嵌入更宏观的历史和地缘战略背景, 审视当前意大利非洲政策调整背后的逻辑和未来前景。当前意大利对非政策的研究, 不仅能够把握意大利作为中等强国与非洲国家之间的互动, 也有利于透视西方国家发展对非关系的一般性特点, 对中国发展中欧关系、中非关系亦有借鉴意义。

一 意大利外交中“扩大的地中海”战略定位

二战后, 意大利的一些政治学者效仿英国的“三环外交”理论^③, 提出了意大利外交政策中的“三大核心利益圈”概念, 即确保安全的大西洋圈,

① See Profanter Annemarie, “Immigration in Europe and Italy: Different Perspectives, Shared Challenges?”, in Annemarie Profanter and Elena Maestri, eds., *Migration and Integration Challenges of Muslim Immigrants in Europe: Debating Policies and Cultural Approaches*, Cham: Springer International Publishing, 2021, pp. 245 – 273; Carbone Maurizio, “Between Ambition and Ambivalence: Italy and the European Union’s Mediterranean Policy”, *Modern Italy*, Vol. 13, No. 2, 2008, pp. 155 – 168.

② 少数学者从国防角度分析了意大利最近十年将主要海外军事力量部署在“扩大的地中海”地区的原因。See Tercovich Giulia, “Italy and UN Peacekeeping: Constant Transformation”, *International Peacekeeping*, Vol. 23, No. 5, 2016, pp. 681 – 701; Ceccorulli Michela and Fabrizio Cotichia, “I’ll Take Two. Migration, Terrorism, and the Italian Military Engagement in Niger and Libya”, *Journal of Modern Italian Studies*, Vol. 25, No. 2, 2020, pp. 174 – 196.

③ 有关英国的“三环外交”的研究, 参见李靖堃: 《“全球英国”理念下英国对非洲政策的调整》, 载《西亚非洲》2019 年第 2 期, 第 113 页。

确保国家社会经济现代化的欧洲圈,以及保留了一定自主性的地中海圈。^① 随着意大利国际地缘政治和地缘经济格局的变化,也有学者将意大利对外政策的“第三圈”扩展至除欧洲和美国以外的非西方国家。^② 但无论“三圈”的外延如何拓展,意大利的地中海政策在其外交政策中的地位都仅次于欧洲政策和大西洋政策。“扩大的地中海”战略的提出,标志着意大利地中海政策进一步扩展。作为地中海自然延伸的非洲大陆,在意大利外交战略中的地位日益凸显。

(一) 二战后意大利外交政策的“三大支柱”

二战给意大利带来了深重的创伤,加之战后国内外的复杂形势,这促使意大利在重建外交关系时,将美国置于其对外政策的核心位置。^③ 当时,以总理德·加斯贝利(Alcide De Gasperi)和外长卡洛·斯福尔扎(Carlo Sforza)为首的极少数政治精英承担了重建意大利对外关系的任务,其目标是消除二战战败的负面影响,恢复意大利在国际社会中的地位,尤其是相对于法国和英国等欧洲强国而言的平等地位,从而让意大利在欧洲和地中海地区重新发挥重要作用。^④ 意大利的政治精英深刻认识到,与美国建立密切关系对于加快国家重建进程至关重要。在经济层面,意大利积极拥抱美国的“马歇尔计划”。意大利政府清楚地看到了美国通过该计划推动欧洲经济合作的意图,这为意大利在欧洲重新获得渴求已久的平等地位提供了政治机遇。在军事层面,意大利于1949年加入北大西洋公约组织。对于战后的意大利而言,安全问题

^① See Garruccio Ludovico, “Le Scelte di fondo e il retroterra culturale”, *Politica internazionale*, Vol. 10, No. 2, 1982, pp. 7–14; Carbone Maurizio, Valter Coralluzzo, Raffaella Del Sarto and Nathalie Tocci, “Italy and the Mediterranean: between Europeanism and Atlanticism”, in Carbone Maurizio ed., *Italy in the Post – Cold War Order: Adaptation, Bipartisanship, Visibility*, Lexington Books: Lanham, 2011, pp. 194–214.

^② See Eichberg Federico, “Italy in a Wide Framework”, in Ludovica Marchi, Richard Whitman and Geoffrey Edwards eds., *Italy’s Foreign Policy in the Twenty – first Century: A Contested Nature*, Routledge, 2014, pp. 13–22.

^③ Nuti Leopoldo, “The Richest and Farthest Master is always Best: US – Italian Relations in Historical Perspective”, in David M. Andrews, ed., *The Atlantic Alliance under Stress: US – European Relations after Iraq*, Cambridge University Press, 2005, p. 177.

^④ See Antonio Varsori, “De Gasperi, Nenni, Sforza e il loro ruolo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra”, in Ennio Di Nolfo, Romain H. Rainero and Brunello Vigezzi eds., *L’Italia e la politica di potenza in Europa (1945–50)*, Milan: Marzorati, 1990, pp. 59–92; Nuti Leopoldo, “Italian Foreign Policy in the Cold War: A Constant Search for Status”, in Carbone Maurizio ed., *Italy in the Post – Cold War Order: Adaptation, Bipartisanship, Visibility*, Lexington Books: Lanham, 2011, pp. 25–45.

是最紧迫的问题，而只有美国才能提供必要的安全保障。正如意大利政治学家里马内利（Marco Rimanelli）所言，“临海的地缘战略以及强大而充满敌意的邻国，使得保护意大利的国家安全就必须在平时时期与欧洲陆上霸权国家（德国、法国或北约，以巩固阿尔卑斯山边境）建立永久性军事联盟，并与地中海海上霸权国家（英国或自 1945 年以来的美国，以确保海岸防御）建立平行的海军联盟。”^① 但为了避免与美国的关系过于被动，意大利意识到，建立一个强大的欧洲不仅有助于恢复其在新欧洲中的地位，还能依靠美国提供的安全网。基于这一认知，意大利选择坚定地支持欧洲一体化，并于 1957 年签署了《欧洲共同体条约》。对意大利而言，大西洋主义和欧洲主义是同一政策目标的两面，二者相互促进，相辅相成。^② 自 20 世纪 50 年代以来，尽管不同历史时期意大利的外交政策曾在大西洋主义和欧洲主义之间摇摆，但二者“一直成为指引意大利外交政策制定者行动的两颗明星”。^③

意大利的地中海政策同样围绕“大西洋—欧洲”轴心展开。虽然这种外交定位给意大利带来了显著的利益，包括获得安全保障以及提升国际影响力，但也限制了意大利地中海政策的偏好和自主权。^④ 二战后，意大利以欧洲与地中海国家之间的“沟通桥梁”和“调停者”角色自居，^⑤ 并试图效仿法国在地中海地区创造更加自主的外交政策。例如，20 世纪 50 年代中期，意大利时任外长佩拉（Giuseppe Pella）提出“新大西洋主义”（Neo - Atlantismo）理念，以期建立意美特殊伙伴关系。一方面，意大利希望借美国之力，凭借自身的地理优势提升其在地中海地区的影响力和国际地位。另一方面，意大利并不甘心在地中海政策上完全受制于美国。20 世纪 50 年代的阿明托雷·范范尼（Aminore Fanfani）、70 年代的阿尔多·莫罗（Aldo Moro）、80 年代的贝蒂诺·克拉克西（Bettino Craxi）等意大利政府不同时期的领导人，都十分注重独立

① Marco Rimanelli, *Italy between Europe and the Mediterranean: Diplomacy and Naval Strategy from Unification to Nato, 1800s - 2000*, New York: Peter Lang, 1997, p. XXIII.

② Nuti Leopoldo, "The Richest and Farthest Master is always Best: Us - Italian Relations in Historical Perspective", p. 180.

③ Isernia Pierangelo and Francesca Longo, "The Italian Foreign Policy: Challenges and Continuities", *Italian Political Science Review*, Vol. 47, No. 2, 2017, p. 107.

④ Carbone Maurizio, "Between Ambition and Ambivalence: Italy and the European Union's Mediterranean Policy", *Modern Italy*, Vol. 13, No. 2, 2008, pp. 155 - 168.

⑤ Carlo Maria Santoro, "La sicurezza nel Mediterraneo e il ruolo dell' Italia", *Politica internazionale*, Vol. 16, No. 6, 1988, p. 48.

自主地发展同北非和西亚国家的关系，尤其是经济联系，有时甚至不惜与美国发生冲突。^① 然而，意大利地中海政策的自主性不应被过分夸大。一些政治学者观察到，把地中海作为意大利传统和天然利益的提法，并不在于强调意大利地中海政策的独立性，而恰恰是在强调大西洋主义的重要性，因为这是一种提升意大利在大西洋联盟中地位与价值的手段。^②

（二）“扩大的地中海”战略的提出

“扩大的地中海”是意大利在过去 30 年中提出的最重要的地缘战略概念。^③ 此概念的提出源于 20 世纪 80 年代意大利海军对国际地缘政治格局的重新审视，后经由部分意大利海军军官和地缘政治学者的传播，^④ 逐渐被意大利军方和外交系统采用。在意大利国防部发布的《国防多年规划文件（2023 ~ 2025 年）》中，将“扩大的地中海”确定为意大利的国家首要战略利益区域。该区域涵盖欧洲大陆（包括巴尔干地区和黑海）、中东（包括阿拉伯半岛和波斯湾）以及北非和撒哈拉以南非洲（从非洲之角经萨赫勒延伸至几内亚湾）。^⑤ 需要指出的是，“扩大的地中海”作为一个地缘战略概念，并不存在明确的地理边界，而是随着意大利国家利益的动态变化而调整。^⑥

“扩大的地中海”并非意大利学者首创的概念。实际上，法国历史学家费尔南·布罗代尔（Fernand Braudel）在其 1949 年发表的著作《菲利普二世时代的地中海和地中海世界》中，就提出了“更大范围的地中海”（plus grande Méditerranée）概念。布罗代尔指出，地中海并非由一个单一的物理盆地组成，

① 石豆：《伦齐政府以来意大利对非洲政策的特点与趋势》，第 183 页。

② See Alessandro Brogi, *L'Italia e l'egemonia americana nel Mediterraneo*, Florence: La Nuova Italia, 1996, p. 62, 344; Valter Coralluzzo, *La politica estera dell'Italia repubblicana 1946 - 1992: modello di analisi e studio di casi*, Milan: Angeli, 2000, p. 261, 343; Nuti Leopoldo, “Italian Foreign Policy in the Cold War: A Constant Search for Status”, in Carbone Maurizio ed., *Italy in the Post - Cold War Order: Adaptation, Bipartisanship, Visibility*, Lexington Books: Lanham, 2011, pp. 25 - 45.

③ Matteo Marconi, 2016. “Dallo spazio fisico allo spazio relazionale: una nuova visione geopolitica per il Mediterraneo allargato?”, *GNOSIS*, 2016, pp. 33 - 42.

④ See Pier Paolo Ramoino, “La NATO e il ‘Mediterraneo allargato’: primavera araba, intervento in Libia, partnerships”, *Quaderni di Scienze Politiche*, Vol. 4, 2012, pp. 73 - 84; Carlo Maria Santoro and Giorgio Giorgerini, *Il XXI secolo: ipotesi e tendenze dei modelli di difesa negli scenari mondiali*, Gaeta, 2001.

⑤ Ministro della Difesa, “Documento Programmatico Pluriennale Della Difesa Per Il Triennio 2023 - 2025”, 2023, https://www.difesa.it/assets/allegati/30714/dpp_2023-2025.pdf, 2024 - 03 - 31.

⑥ Rivista Marittima, “Il contesto securitario del Mediterraneo allargato e la protezione degli interessi nazionali marittimi: il ruolo della marina militare”, https://issuu.com/rivistamarittima/docs/dicembre_2021/s/14634318, 2024 - 03 - 31.

而是由一系列海洋和陆地组成。这些区域通过商业、政治和文化交流紧密相连,在其鼎盛时期,形成了一个比地图上所见范围更广阔的世界。布罗代尔强调,地中海的边界不应由动植物、地形和气候等地理要素决定。相反,地中海的范围应由人与人之间的多重关系来定义。是“地中海人”的命运,决定了地中海的命运,使地中海的范围得以扩大或缩小。^①在布罗代尔描述中,“地中海人”通过他们的流动和贸易往来,将地中海塑造成一个统一体。尽管地中海沿岸各国国情各异,但在这个统一体内,各国相互交织,形成了一种“你中有我,我中有你”的关系。这种相互依存的关系自然促使各国之间开展对话。然而,塞缪尔·亨廷顿(Samuel P. Huntington)描述了一幅不同的图景。在他看来,地中海作为西方文明、伊斯兰文明以及东方基督教文明的交汇处,是典型的文明断层线。^②简言之,地中海国家虽地理上彼此毗邻,却不是一个连贯的政治和文化体系,因而南北和东西方向上的摩擦风险很高。地中海究竟是“铰链”还是“断层线”?以上两种看似矛盾的视角,共同构成了意大利“扩大的地中海”战略的思想基础。

(三) 非洲在“扩大的地中海”战略中的突出地位

意大利海军上将恩里科·克雷登迪诺(Enrico Credendino)指出,“意大利位于地中海的中心,是一个具有显著海洋特性的国家,在社会、经济和安全的所有方面都非常依赖海洋”。^③具体而言,地中海作为全球海上交通要道,承载了全球 20% 的海上交通运量,且 65% 流向欧洲的能源需要经过这一海域。意大利在地中海的国家利益还体现在移民问题、能源安全、原材料供应安全,及其在该区域广泛的经济和商业网络。然而,“扩大的地中海”并不平静。意大利国防部将这一区域描绘成“全球不稳定的中心”,即一个包含不同国家、文化和社会的“多层地缘政治空间”。这些地区在经济和安全动态方面密切相关,任何地方危机和问题都可能影响波及整个区域。^④

① [法国] 费利南·布罗代尔著:《菲利普二世时代的地中海与地中海世界》第一卷,唐家龙、曾培耿、吴模信译,商务印书馆,1996 年版,第 246 页。

② [美国] 塞缪尔·亨廷顿著:《文明的冲突与世界秩序的重建》,周琪等译,新华出版社,2012 年版,第 184~186 页。

③ Ministero della Difesa, “Admiral Enrico Credendino new Chief of the Italian Navy”, November 5, 2021 http://www.marina.difesa.it/EN/Conosciamoci/notizie/Pagine/20211117_Admiral_Enrico_Credendino_new_Chief_of_the_Italian_Navy-.aspx, 2024-05-02.

④ Ministro della Difesa, “Documento Programmatico Pluriennale Della Difesa Per Il Triennio 2022 - 2024”, https://www.difesa.it/assets/allegati/30714/dpp_2022_2024.pdf, 2024-03-28.

基于此，非洲在意大利“扩大的地中海”战略中的地位日益凸显。首先，撒哈拉以南非洲作为地中海地缘政治和地缘经济的延伸，不断受到地区冲突、恐怖主义、宗教极端主义、气候变化和贫富差距等多重安全挑战的影响。这些挑战不仅可能加剧地中海南北的社会和人口不平衡，还可能增大移民压力，助长跨国犯罪和恐怖活动。自阿拉伯剧变以来，北非动乱叠加撒哈拉以南非洲国家的移民输出压力，导致非法移民问题困扰意大利和欧洲至今。其次，能源合作是意大利对非洲政策的支柱。自二战结束以来，阿尔及利亚、利比亚、埃及等北非国家一直是意大利最重要的石油和天然气来源地之一。近年来，刚果（布）和莫桑比克等撒哈拉以南非洲国家与意大利能源合作也在不断加强。非洲成为意大利实现能源供应多元化的重要保障。最后，意大利在非洲存在广泛的经济利益。非洲不仅是意大利的能源来源国，也是意大利石油衍生品和机械设备重要的出口目的地。意大利还是对非投资大国，近年来，无论在对非投资存量还是投资增速上，意大利在西方国家中均排名靠前。^①此外，除传统化石能源领域外，意大利在交通和基础设施领域、可再生能源领域以及农业等领域与非洲国家都建立起了广泛的合作网络。^②

“扩大的地中海”战略的提出不仅是意大利对国内外挑战的回应，也体现了其重新定位在全球事务中角色的努力。从“地中海”迈向“扩大的地中海”，意味着意大利的非洲政策不能仅局限在北非，而是要将撒哈拉以南非洲国家纳入其战略视野。同时，意大利作为一个中等强国，并不具备能力和资源追求全球范围的影响力。因此，“扩大的地中海”战略实际上也划定了意大利发展对非关系的优先区域。在意大利国防部划分的四大军事战略象限（欧洲、地中海、西亚、非洲）中，两大象限与非洲有关。其中北非国家位于地中海象限，非洲象限主要包括非洲之角、萨赫勒地区和几内亚湾。^③“扩大的地中海”战略为意大利发展对非关系提供了行动框架，有助于意大利“重返非洲”并“走向南方”。

① 石豆：《中意在非洲开展第三方市场合作的现状与前景》，载孙彦红主编：《意大利发展报告（2019～2020）》，社会科学文献出版社，2020年版，第254～256页。

② 同上文，第259～264页。

③ Ministro della Difesa, “Documento Programmatico Pluriennale Della Difesa Per Il Triennio 2022 - 2024”, https://www.difesa.it/assets/allegati/30714/dpp_2022_2024.pdf, 2024-03-28.

二 二战后意大利对非洲政策的历史演变

基于地缘政治逻辑,意大利本应与非洲大陆建立更加紧密的联系。但在后殖民时代,意大利与非洲的接触实际上一直非常有限,对非关系呈现出显著的南北“二元格局”,主要表现为意大利与地中海沿岸的北非国家建立起了紧密能源合作关系,而与撒哈拉以南的非洲国家则保持着有限的发展援助合作关系。二战后,意大利与非洲的关系大致经历了“失去非洲”“重返非洲”和“走向南方”3个发展阶段。具体而言,1949年意大利结束了在非洲的殖民历史,被迫开启了从殖民者到合作伙伴艰难的角色转变。自20世纪50年代中期起,意大利将对非战略收缩至北非,并奠定了“能源—援助”的对非政策基本框架。冷战结束后,意大利加强了在多边框架内对非洲的军事、经贸联系。与此同时,移民议题日益成为意非关系的核心议题。2013年以来,在“扩大的地中海”战略的指引下,撒哈拉以南非洲国家在意大利对非战略中的地位日益突出,意大利的对非政策逐渐“走向南方”。

(一) 从殖民者到合作伙伴 (二战后至 20 世纪 50 年代中期)

二战后至 20 世纪 50 年代中期是意大利“失去非洲”的十年。以 1949 年 11 月 21 日联合国通过关于处置前意大利殖民地问题的第 289 (IV) 号决议为界,^①在此之前,意大利的对非政策主要围绕争取前非洲殖民地的权益展开。在遭遇一系列外交活动的失败后,意大利的对非政策才在 1949 年之后逐步转向与非洲国家建立新型伙伴关系。但由于同一时期意大利将外交政策的重心转向美国和欧洲,^②因而未能形成明确的对非政策框架。

1949 年联合国通过第 289 (IV) 号决议,正式结束了意大利在非洲的殖民统治。这一决议不仅使意大利失去了对非洲前殖民地的直接控制权,也迫使其重新审视与非洲国家的关系。意大利对非洲大陆的殖民扩张始于 19 世纪末。1861 年,意大利统一后,新生的意大利王国对殖民扩张表现出浓厚的兴趣。当时的意大利政治精英坚信,拥有殖民地对民族国家的生存和威望至关

^① See United Nations, <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/050/20/img/nr005020.pdf?token=iKzG0az4icLBUu7VEq&fe=true>, 2024-04-02.

^② See Ennio Di Nolfo, Romain H. Rainero and Brunello Vigizzi, *L'Italia e la politica di potenza in Europa: 1950-60*, Settimo Milanese: Marzorati, 1992.

重要。在此后的几十年中，无论是自由主义时期，还是法西斯统治时期，对非洲的殖民扩张问题都占据了意大利外交政策的中心位置。1869年苏伊士运河开通，非洲之角成为东西方新贸易航线上的枢纽，战略价值凸显，引起意大利的关注。1890年，意大利征服了位于非洲之角的厄立特里亚，这是它在非洲的第一个殖民地。随后，意大利又控制了索马里的大部分领土。然而，1896年意大利入侵埃塞俄比亚失败，导致其在非洲的殖民扩张速度放缓。1911年，意大利重启殖民扩张计划，占据了利比亚的昔兰尼加和的黎波里塔尼亚两个地区，但未能维持对上述地区的控制。到了法西斯统治时期，在墨索里尼重现罗马帝国霸权的意识形态神话的驱动下，意大利民族主义和殖民主义达到顶峰。1922年，意大利再度入侵利比亚，1935年又对埃塞俄比亚发起了侵略。二战期间，意大利逐步丧失了其在非洲的殖民地。1941年，英国占领了意大利在东非的殖民地。到了1943年，随着英美联军向北非推进，意大利又失去了在利比亚的殖民地。

二战后，意大利的政治精英不愿接受失去非洲殖民地的现实。对于大多数意大利政治家和外交家而言，失去非洲殖民地意味着该国在地中海地区沦为次要大国。^①新生的意大利共和国渴望恢复其国际地位，因此在“超越任何内部动荡，保持外交政策连续性”的逻辑指导下，意大利对前殖民地国家提出了要求。^②为此，意大利开展了针对大国的密集外交和宣传行动。在1947年《巴黎和约》^③签署前夕，意大利政府积极与英、法、美等战胜国进行外交谈判，试图说服上述国家允许意大利保留部分殖民地。同时，意大利政府和媒体开展了广泛的宣传活动，强调意大利在非洲殖民地的“文明使命”，试图塑造意大利作为“仁慈殖民者”的形象。^④此外，意大利还通过联合国积极活动，争取国际社会对其殖民主张的支持。然而，意大利围绕前殖民地的政治和外交活动均遭遇失败。1947年的《巴黎和约》和1949年的联合国决议

① Luciano Monzali, *Il Colonialismo Nella Politica Estera Italiana 1878 - 1949*, Roma: Dante Alighieri, 2017, p. 261.

② Gianluigi Rossi, *L' Africa italiana verso l'indipendenza 1941 - 1949*, Vol. 1, Antonino Giuffrè, 1980, p. 581.

③ 1947年2月10日，反法西斯盟国在巴黎与德国的欧洲盟国意、罗、保、匈、芬五国分别签订了和平条约，即1947年《巴黎和约》，亦称《五国和约》。

④ See Elena Petricola and Andrea Tappi, *Brava gente: Memoria e rappresentazioni del colonialismo italiano*. Rome: Odradek, 2010.

使意大利失去了在非洲的全部殖民地，仅获得对索马里 10 年的托管权。

1949 年，意大利总理德·加斯佩里被迫结束了意大利在非洲漫长且动荡的殖民历史，公开支持利比亚和厄立特里亚的民族自决。这一决定标志着二战后意大利的对非政策进入新的发展阶段。^①此后，意大利在逐渐以合作伙伴的新身份恢复与非洲国家的政治经济联系。但鉴于与前殖民地的复杂关系，这一时期意大利的非洲政策往往呈现矛盾和缺乏连续性的特征。^②总体而言，意大利此时仍在努力适应战后新的国际秩序，并重新定位其在非洲的角色和利益，新的对非政策框架仍有待建立。

（二）“能源—援助”政策的确定（20 世纪 50 年代中期至冷战结束）

20 世纪 50 年代中期是意大利“重返非洲”的起点，奠定了后殖民时代意大利对非“能源—援助”政策的基本格局。具体而言，意大利的非洲政策主要分为两个方面：一是通过双边框架重点发展与北非国家的经济外交关系，确保国家能源安全；二是借助多边框架为非洲国家提供经济发展援助，保障非洲国家的和平稳定，维护地区安全。

一系列国内外重大政治动态促成了 20 世纪 50 年代中期意大利对非政策的调整。首先，二战后地中海地区成为全球政治博弈两大主轴的交汇点。在冷战背景下，美、苏两强对地中海地区中间地带的争夺日益激烈。1955 年万隆会议召开，激起广大亚非国家掀起反殖民浪潮，推动这些国家纷纷走向独立，地中海两岸的“南北冲突”也随之加剧。其次，自 1955 年起，以总统乔瓦尼·格隆基（Giovanni Gronchi）、外长朱塞佩·佩拉、总理阿明托雷·范范尼^③为代表的天民党人，推动了大西洋政策与地中海政策的融合，形成了被称为“新大西洋主义”的外交政策。该政策旨在通过与美国建立优先伙伴关系，使意大利成为“美国在地中海的代理人”。^④再次，1955 年，意大利正式加入联合国，意大利政府迫切需要调整其新时期的对外政策。最后，1956 年，第二次中东战争的爆发进一步加剧了地中海地区的不稳定局势。出于维

① Luciano Monzali, *Il Colonialismo Nella Politica Estera Italiana 1878 - 1949*, Roma: Dante Alighieri, 2017, p. 2.

② See Giampaolo Calchi Novati, “L’Italia e il Corno d’Africa: L’insostenibile leggerezza di un colonialismo debole”, in Sante Matteo and Stefano Bellucci, eds., *Africa Italia. Due continenti si avvicinano*, Faraeditore, Santarcangelo di Romagna, 1999, pp. 100 - 116.

③ 范范尼于 1958 年 7 月至 1959 年 2 月、1960 年 7 月至 1963 年 6 月两次出任意大利总理。

④ Torino Fondazione Einaudi, *Diari Brosio*, XI, domenica 11 - lunedì 12 maggio 1958.

护自身在地中海的国家利益和中等强国地位的需要，意大利希望利用其反殖民主张和作为西方国家和地中海国家的双重特性，要求美国承认其作为地区桥梁和调停者的作用，为其地中海政策创造理想条件。^① 在此背景下，作为意大利地中海政策的重要组成部分的非洲政策轮廓也逐渐清晰。

首先，意大利积极发展与北非国家的能源合作。在此过程中，意大利国家能源公司埃尼（ENI）创始人恩里科·马泰（Enrico Mattei）开创的“平行外交”发挥了重要作用。^② 20 世纪 50 年代后期，意大利开始出现与官方外交政策平行的经济外交政策，后者不仅拓宽了意大利的外交渠道，还加强了意大利与中东和北非国家的经济联系，保障了国家的能源安全。在此过程中，马泰领导的埃尼公司成为意大利的“第二个外交部”。^③ 1953 年，意大利将国有控股的主要能源公司合并，成立了埃尼集团，马泰出任第一任主席。^④ 1955 年，埃尼集团率先与埃及签订能源合作合同，为意大利参与国际能源市场竞争打开了局面。自 1958 年起，埃尼逐渐在利比亚、阿尔及利亚、突尼斯、摩洛哥、苏丹等非洲主要能源供应国站稳脚跟，并在 20 世纪 60 年代初将业务拓展至撒哈拉以南的尼日利亚。埃尼的“平行外交”赋予了意大利对非政策更大的灵活性，尤其当其非洲政策与大西洋政策和欧洲政策发生冲突时，尽管意大利政府在多数情况下不得不选择与盟友保持一致，但埃尼却可以采取相对灵活务实的做法，从而在一定程度上对冲危机时期的风险。^⑤

① See Luciano Tosi, “L’Italia e la cooperazione internazionale nel Mediterraneo. Aspirazioni, interessi nazionali e realtà internazionale”, in Massimo de Leonardis ed., *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Il Mulino, 2003, pp. 173 – 210; Luciano Tosi, *Politica ed economia nelle relazioni internazionali dell’Italia del secondo dopoguerra. Studi in ricordo di Sergio Angelini*, Studium, 2002, pp. 87 – 140.

② See Paul H. Frankel, *Mattei, Oil and Power Politics*, London: Faber, 1966; Nico Perrone, *Mattei nemico Italiano. Politica e morte del presidente dell’ENI attraverso i documenti segreti 1945 – 1965*, Milano: Leonardo, 1989.

③ 关于埃尼集团在意大利对外关系中的重要地位，2014 年 4 月，时任总理马泰奥·伦齐曾表示，埃尼应被视为意大利外交政策机构和意大利情报机构的基本组成部分。目前，意大利政府仍拥有埃尼集团 30% 的黄金股份，并且可以在确定其优先事项时实施特殊权力，即“黄金权力”。此外，意大利外交部通常会向埃尼派遣外交人员，而埃尼也会派公司高管在外交部学习。See Brighi Elisabetta and Marta Musso, “Italy in the Middle East and the Mediterranean: Evolving Relations with Egypt and Libya”, *Italian Politics*, Vol. 32, No. 1, 2017, pp. 70 – 89.

④ See Carlo Maria Lomartire, *Mattei: storia dell’italiano che sfidò i signori del petrolio*, Mondadori, 2004, p. 181.

⑤ 例如，第二次中东战争和阿尔及利亚战争期间，意大利的外交政策始终与法国和其他欧洲伙伴保持一致，而埃尼公司则执行相对独立、甚至相反的政策。See Musso Marta, “Petrolio e Politica Nella Decolonizzazione Algerina: Verso Un Network Energetico Europeo”, *Cahiers d’études italiennes*, Vol. 22, 2016, pp. 141 – 156.

时至今日，埃尼在非洲的业务版图与意大利发展对非关系的优先区域仍高度一致，显示出“平行外交”在意大利对非战略中的持续影响和重要地位。^①

其次，意大利积极发起并参与了面向非洲国家的经济发展援助计划。二战后，意大利的经济复苏很大程度上得益于美国的“马歇尔计划”，这让意大利的政治精英深刻意识到对非经济发展援助对于维护地中海地区稳定的重要意义。1957 年，意大利外长佩拉发起“佩拉计划”。该计划由西方国家向西亚和北非国家提供多边援助，资金来自偿还美国“马歇尔计划”的贷款。^②此后，意大利还提出了类似的“格隆基计划”和“范范尼计划”，形成了意大利乃至欧洲发展对非关系的主要模式。然而，意大利对非洲的发展援助经历了较大起伏。20 世纪 80 年代中期，意大利对非发展援助达到顶峰，1986/1987 财年的投入在西方国家中仅次于法国，排名第二。^③但此后意大利对非发展援助经历了长期下滑，官方发展援助占国民总收入的比例从未超过 0.3%，在西方主要发达经济体中排名靠后。^④

总体而言，这一时期意大利将北非国家视作其对非战略的核心，并致力于在东西方、南北方之间充当桥梁和调解人的角色。^⑤意大利对非政策调整保障了国家地缘政治和地缘经济安全，也有利于意大利恢复并维持其在地中海地区中等强国的地位。

（三）“能源—移民”政策的形成（冷战结束至 2013 年）

冷战结束至 2013 年，意大利对非政策形成了以“能源—移民”为核心的新格局。这一政策转向的主要特征包括：一是军事参与从传统防御转向积极介入；二是政策制定更多依赖欧盟框架；三是移民问题成为政策核心。

① ENI, “Mappa Business Plenitude”, <https://www.eni.com/assets/documents/mappa-business-eni-eng.pdf>, 2024-04-10.

② See ASMAE, Gabinetto, b. 128, fascicolo “Viaggio di Pella negli Stati Uniti, dicembre 1957”; Ortona Egidio, *Anni d'America: La diplomazia, 1953-1961*, Vol. 2, Il Mulino, 1984, p. 427.

③ Villani Angela, “L’Africa nella politica italiana di cooperazione allo sviluppo”, in Paolo Borruso, ed., *L’Italia in Africa. Le nuove strategie di una politica postcoloniale*, Padova: CEDAM, 2015, pp. 29-64.

④ Senato della Repubblica, “Italia - Africa”, Servizio Affari Internazionali, No. 34, 11 febbraio 2021, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01208033.pdf>, 2024-04-10.

⑤ See Burnello Vigezzi, “L’Italia ei problemi della ‘politica di potenza’: dalla crisi della CED alla crisi di Suez”, *Storia Contemporanea*, Vol. 22, No. 2, 1991, pp. 240-245; Valter Coralluzzo, “La politica mediterranea dell’Italia: le immagini dei decisionmakers”, in Carlo Maria Santoro, ed., *Il mosaico del Mediterraneo*, Bologna: il Mulino, 1991, pp. 39-80.

冷战结束对意大利的对非政策产生了深远影响。一方面,两极格局瓦解,彻底改变了意大利自二战结束后所处的机遇与制约体系。意大利作为东西阵营对抗前哨,在大西洋联盟中地缘战略重要性下降,这意味着意大利不能继续在美国的保护伞下充当安全“消费者”。^①另一方面,意大利的政治精英也看到了冷战结束后的地缘政治机遇。他们欲通过追求更加积极有为的外交政策,努力将意大利转变为地区的安全“提供者”,以提升在“扩大的地中海”地区的影响力。^②1991年,意大利国防部提出了“新国防模式”(Nuovo Modello Difesa)。这一模式将国防目标从传统的捍卫国家领土完整,扩展至保护国界之外的广泛国家利益。^③

首先,意大利主要在多边框架内加强了对非洲的军事投入。这一变化与意大利冷战后外交政策的总体方向变化一致,即意大利开始致力于成为“国际和平的维护者”,并在近几十年来发生的所有重大危机中都派出了武装部队。^④其中,意大利在两次对非军事行动中发挥了重要作用,但均对意大利与非洲国家的关系产生了负面影响。第一次是1992年,意大利参与了针对索马里的“恢复希望行动”(Operation Restore Hope)(1992~1995年)。^⑤但由于意大利同由美国领导的联军在战略和战术上存在分歧,行动最终以失败告终。这不仅加剧了索马里的人道主义危机,也损害了包括意大利在内的西方联军的国际形象。^⑥第二次是2011年第一次利比亚内战期间,意大利参与了北约轰炸利比亚的军事行动。意大利在此次行动中为北约提供了两处空军基地,

① Eichberg Federico, “Italy in a Wide Framework”, in Ludovica Marchi, Richard Whitman and Geoffrey Edwards eds., *Italy's Foreign Policy in the Twenty-first Century: A Contested Nature*, Routledge, 2014, p. 16.

② Coticchia Fabrizio and Valerio Vignoli, “Italian Foreign Policy: Still the Days Seem the Same?”, in Jeroen K. Joly and Tim Haesebrouck eds., *Foreign Policy Change in Europe Since 1991*, Cham: Springer International Publishing, 2021, pp. 179–204.

③ See Ministero della Difesa, *Modello di Difesa. Lineamenti di sviluppo delle FF. AA. negli anni '90*, Roma: Stato Maggiore della Difesa, 1991; Fulvio Meozzi, “Un nuovo modello di difesa per una nuova strategia”, *Rivista Militare*, Vol. 91, No. 4, 1991, pp. 18–25.

④ 意大利绝大多数驻外军事特派团始于1990年冷战结束之后。See Vignoli Valerio and Fabrizio Coticchia, “Italy's Military Operations Abroad (1945–2020): Data, Patterns, and Trends”, *International Peacekeeping*, Vol. 29, No. 3, 2022, pp. 436–462.

⑤ 索马里在1991年爆发内战导致政府崩溃,并引发了严重的人道主义危机。1992年12月3日,联合国安理会通过第794号决议,授权建立一支由美国领导的多国部队(UNITAF)进行干预。

⑥ See Tripodi Paolo, *The Colonial Legacy in Somalia: Rome and Mogadishu: From Colonial Administration to Operation Restore Hope*, Springer, 1999.

并部署了战斗轰炸机参与联合行动，但贝卢斯科尼政府拒绝向利比亚出动地面部队。^① 北约对利比亚的军事行动加剧了利比亚的分裂以及整个北非的动荡，直接导致了之后的移民危机。

其次，意大利尽可能将其非洲政策“欧盟化”，以增强其政策的稳定性与可靠性。^② 二战后，欧盟^③的对非关系呈现与意大利对非关系类似的“二元格局”。欧盟与撒哈拉以南非洲国家的关系主要围绕《洛美协定》（Lomé Convention）（1975～2000 年）^④ 这一核心支柱展开，与北非国家的关系则被纳入其地中海政策框架，如 1995 年的“欧洲—地中海伙伴关系”（Euro - Mediterranean Partnership）、2004 年的“欧洲睦邻政策”（European Neighbourhood Policy）以及 2008 年的“地中海联盟”（Union pour la Méditerranée）。进入 21 世纪以来，这种二元格局才开始转变。2000 年，首届“欧盟—非洲峰会”召开，标志着欧盟试图在“一个欧洲，一个非洲”方针下，对整个非洲大陆推行统一政策。^⑤ 2007 年，第二届“欧盟—非洲峰会”通过了《非洲—欧盟联合战略》（A Joint Africa - EU Strategy），该文件成为欧非关系的第二大支柱。^⑥ 意大利作为欧盟的创始成员国和欧盟最重要的经济体之一，在上述欧非合作框架中扮演积极角色并从中获益。^⑦ 意大利通过加强与欧盟政策的协调，使得欧盟成为冷战后意大利对非政策的重要的“放大器”和“稳定器”。

最后，移民与能源议题上升为意大利对非政策的双核心。自 20 世纪 90

① See Chelotti Nicola and Elisabeth Johansson - Nogués, “Stable Unpredictability? An Assessment of Italian - Libyan Relations”, in Ludovica Marchi, Richard Whitman and Geoffrey Edwards, eds., *Italy's Foreign Policy in the Twenty-first century: A Contested Nature*, Routledge, 2014, pp. 178 - 196.

② Balfour Rosa, “Italy's Policies in the Mediterranean”, in Fernández Haizam and Youngs Richard, eds., *The Euro - Mediterranean partnership: Assessing the First Decade*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2005, pp. 121 - 129.

③ 此处用“欧盟”指代 1992 年之前“欧共体”和之后的“欧盟”。

④ 2000 年《洛美协定》到期后，被《科托努协定》取代；后者过期后，2023 年又被《萨摩亚协定》取代。

⑤ Carbone Maurizio, “The EU in Africa: Increasing Coherence, Decreasing Partnership”, in Bindi Federiga ed., *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press: Washington, 2010, pp. 239 - 252.

⑥ Kotsopoulos John and Frank Mattheis, “A Contextualisation of EU - Africa Relations: Trends and Drivers from a Reciprocal Perspective”, in Mattheis Frank and John Kotsopoulos, eds., *Broadening the Debate on EU - Africa Relations*, Routledge, 2020, pp. 1 - 16.

⑦ See Coticchia Fabrizio and Valerio Vignoli. “Italian Foreign Policy: Still the Days Seem the Same?”, 2021, pp. 179 - 204.

年代以来,从北非和撒哈拉以南非洲国家进入意大利的移民人数逐渐增加,但总体上数量可控,并未爆发严重的移民危机。^①然而,进入21世纪以来,移民问题在意大利对非政策中变得日益突出。2008年,进入意大利的移民人数达到第一个十年的高峰,为3.7万人。2010年底,阿拉伯剧变爆发,随后的利比亚战争等一系列重大事件导致地中海沿岸非洲地区的局势剧烈动荡,武装冲突频发,进而引发了严重的难民危机。2011年,进入意大利的移民人数暴增至6.3万人,2014年更是飙升至17万人。^②与此同时,来自马格里布和萨赫勒地区的非法移民、跨国犯罪、恐怖主义活动等非传统安全问题,也对地区安全形势构成了严峻挑战。^③此外,利比亚战争使意大利失去了利比亚这一重要且稳定的油气来源地,国家能源安全遭受巨大损害。上述变化迫使意大利重新评估能源安全战略,并推动意大利采取系统思维,在能源安全、移民管控和地区稳定之间寻求更加平衡的对非政策。

(四) 逐渐“走向南方”的政策取向(2013年以来)

自2013年以来,意大利对非政策最显著的调整是在“扩大的地中海”战略的指引下逐步“走向南方”。具体而言,意大利扩大了战略视野,提升了撒哈拉以南非洲地区在其对非政策中的地位。通过制定长期规划,推动多维度合作,意大利对非政策的战略性得以提升。此外,意大利更加注重对非政策的发展导向,推动对非“能源—移民”框架转向更全面的“发展—治理”框架。

首先,“扩大的地中海”战略成为引领意大利对非政策调整的重要参照。自2011年起,意大利逐步将其海外军事部署的重心转向北非和萨赫勒地区。^④2015年,意大利国防部白皮书正式将“扩大的地中海”确立为维护国家利益

① 整个20世纪90年代,除个别年份外,每年进入意大利的移民人数不超过2万人。See <https://web.archive.org/web/20161009140823/http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2015/02/Sbarchi-e-richieste-asilo-1997-2014.xls>, 2024-06-01.

② ISMU, <https://web.archive.org/web/20161009140823/http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2015/02/Sbarchi-e-richieste-asilo-1997-2014.xls>, 2024-06-01.

③ Carbone Giovanni, “Italy’s Return to Africa: Between External and Domestic Drivers”, *Italian Political Science Review*, Vol. 53, No. 3, 2023, pp. 293-311; Fargues Philippe and Fandrich Christine, “Migration after the Arab Spring”, *Migration Policy Centre Research Report*, 2012, <https://hdl.handle.net/1814/23504>, 2024-06-01.

④ Vignoli Valerio and Fabrizio Cotichia, “Italy’s Military Operations Abroad (1945-2020): Data, Patterns, and Trends”, *International Peacekeeping*, Vol. 29, No. 3, 2022, pp. 436-462.

的核心战略区域。白皮书强调,“欧洲—地中海”地区并不是一个封闭的系统。只有深入理解引发危机的复杂因素,并积极参与解决危机的行动,才能有效应对该地区的紧急局势。因此,“为了维护国家利益和巩固安全与防卫架构,马什里克^①、萨赫勒、非洲之角和海湾国家尤其值得关注。”^② 2018 年,意大利议会批准了针对萨赫勒地区和北非的军事行动。随后,孔特一期政府(2018~2019 年)宣布将部署在阿富汗和伊拉克的军事力量转移至利比亚和尼日尔。^③ 在“扩大的地中海”战略指引下,意大利显著增强了在北非和萨赫勒地区针对非法移民、人口贩运和恐怖主义的打击力度。

其次,意大利对非政策逐渐走出北非,扩展至撒哈拉以南的非洲国家。2013 年,意大利时任外长埃玛·博尼诺(Emma Bonino)提出“意大利—非洲倡议”(Italy - Africa Initiative),这是意大利对非政策的转折点。“意大利—非洲倡议”旨在加强意大利与整个非洲大陆的政治、经济和文化伙伴关系,以重振“意大利体系”在促进非洲经济可持续增长方面的作用。^④ 2014 年伦齐出任总理后,意大利对撒哈拉以南非洲地区给予了前所未有的关注。意大利领导人对该区域展开了密集访问。2014~2016 年,伦齐总理相继访问了莫桑比克、刚果(布)、安哥拉、肯尼亚、埃塞俄比亚、尼日利亚、加纳和塞内加尔。2016 年 3 月,意大利总统马塔雷拉对埃塞俄比亚、喀麦隆和非洲联盟进行了国事访问。此外,2014~2019 年,意大利在该区域重启了索马里大使馆,并新增了尼日尔、几内亚和布基纳法索 3 个大使馆。此外,意大利积极推动欧盟出台“移民法案”,并成为欧盟“非洲紧急信托基金”第二大资金贡献国。与此同时,意大利加大了对非洲的投资力度,相继推出“非洲法案”和“非洲基金”。^⑤

① 马什里克(Mashreq)一般指开罗以东的阿拉伯国家。

② Ministero della Difesa, “Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa”, 2015, pp. 13 - 14, <https://flpdifesa.org/wp-content/uploads/2015/05/Libro-Bianco-30.04.2015-5a-versione-def-sul-sito-MD.pdf>, 2024 - 06 - 01.

③ Ceccorulli Michela and Fabrizio Coticchia, “I’ll Take Two. Migration, Terrorism, and the Italian Military Engagement in Niger and Libya”, pp. 174 - 196.

④ Bernardo Venturi, “Africa and Italy’s Relations after the Cold War”, in Dawn Nagar and Charles Mutasa eds., *Africa and the World: Bilateral and Multilateral International Diplomacy*, London: Palgrave Macmillan, 2018, pp. 169 - 188.

⑤ 关于伦齐政府以来意大利的对非政策,详见石豆:《伦齐政府以来意大利对非洲政策的特点与趋势》,第 181~193 页;李凯旋:《意大利的非洲政策:调整方向、动因与成效》,第 59~64 页。

伦齐政府之后，真蒂罗尼政府（2016 ~ 2018 年）与两届孔特政府（2018 ~ 2019 年、2019 ~ 2021 年）均把非洲置于意大利外交政策中的优先位置。例如，2019 年 1 月，意大利政府与联合国开发计划署（UNDP）及联合国粮农组织（FAO）合作，建立了“非洲气候与可持续发展中心”，总部设于罗马。该中心旨在为非洲国家提供关键支持，包括应对气候变化、推动可持续农业发展、改善水资源获取以及促进清洁能源发电等领域。^① 2020 年，意大利外交部公布了《2019 ~ 2021 年国际发展合作政策三年规划文件》。^② 该文件明确了 22 个优先合作国家，其中非洲国家占总数的一半，包括 9 个撒哈拉以南非洲国家。^③

最后，意大利对非政策的战略性显著提升。2020 年 12 月，意大利外交部发布了名为《与非洲的伙伴关系》（Il Partenariato con l’Africa）的对非洲战略文件，系统阐述了意大利对非洲大陆的中长期外交政策优先事项。^④ 该文件明确了意大利在非洲的五大优先行动领域：和平与安全、治理与人权；移民与人口流动；贸易与投资伙伴关系；可持续发展、发展合作及气候变化联合应对；文化与科学合作。此外，意大利还划定了发展对非关系的三大优先区域，即北非、非洲之角（包括红海）和萨赫勒地区。尤其值得关注的是，文件还特别强调了意大利在发展对非关系时开展“三方合作”的重要性。文件提出，意大利应与中国、印度、海湾国家、土耳其、日本及其他新兴参与者在非洲开展合作，并认为“这些国家在非洲大陆的投资有利于非洲的发展”。^⑤

《与非洲的伙伴关系》是孔特政府时期制定的最重要的对非政策文件，

① Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, “Inaugurazione Centro per il clima e lo sviluppo sostenibile dell’Africa”, 15 gennaio 2019, <https://www.mase.gov.it/comunicati/inaugurazione-centro-il-clima-e-lo-sviluppo-sostenibile-dellafrica>, 2024-04-16.

② Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, “Cooperazione internazionale per lo sviluppo documento triennale di programmazione e di indirizzo 2019 - 2021”, https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/09/documento_triennale_2019-2021_-_rev.pdf, 2024-04-16.

③ 11 个非洲国家分别为：埃及、突尼斯、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、苏丹、南苏丹、布基纳法索、尼日尔、塞内加尔和莫桑比克。

④ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, “Il partenariato con l’Africa”, https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/12/2020_12_10_partenariato_con_lafrica_-_versione_italiana.pdf, 2024-04-16.

⑤ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, “Il partenariato con l’Africa”, p. 18.

直接呼应了“扩大的地中海”战略，极大提升了意大利非洲政策的战略性。在“扩大的地中海”战略指引下，意大利不仅巩固了非洲在其外交政策中的核心地位，还转变了发展对非关系的范式。意大利的领导人认识到，只有从源头入手，加大对非洲的投资，促进非洲的经济社会发展，才能根治“移民顽疾”，并抓住非洲经济发展带来的机遇。文件提出的对非“发展—治理”框架，是对之前“能源—移民”框架的超越，为意大利发展对非平等关系的“新模式”指明了路径。同时，对“三方合作”的倡导，也体现了意大利在发展对非关系方面的开放性与前瞻性。然而，由于意大利政府频繁更迭，加之全球地缘政治和地缘经济格局变化的影响，意大利对非洲政策再次迎来调整，并在一定程度上偏离了《与非洲的伙伴关系》所制定的路线。

三 “马泰计划”与意大利对非洲政策的新动向

2024 年 1 月，“意非峰会”在罗马召开，成为意大利担任七国集团主席国期间首项年度重大外交活动。峰会期间，意大利总理梅洛尼在欧盟机构代表和 46 个非洲国家代表团的见证下，正式公布了“马泰计划”的核心内容，并宣布了 55 亿欧元的对非援助计划。梅洛尼政府旨在通过“马泰计划”将意大利打造成为欧洲的“能源枢纽”，并与非洲国家建立起新型的平等伙伴关系。^①在欧盟能源战略重心南移、地中海“移民危机”再度回潮的背景下，“马泰计划”彰显了意大利在欧盟和地中海地区扮演更加重要角色的雄心。此外，近年来世界主要经济体在非洲大陆的竞争日益激烈，在后新冠肺炎疫情时期，西方主要大国纷纷举办“非洲+1”峰会，并更新了各自的对非战略，意大利也不甘落后。

（一）梅洛尼政府“马泰计划”出台的背景

首先，乌克兰危机升级迫使意大利和欧盟调整能源战略。2022 年 9 月，时任意大利总理德拉吉在联合国大会上发表演讲，强调乌克兰危机重塑了能源地理格局和地缘政治框架，“欧盟注定要日益向南看，而意大利希望成为通

^① Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, “Vertice Italia – Africa, l’ intervento di apertura del Presidente Meloni”, 29 Gennaio 2024, <https://www.governo.it/it/articolo/vertice-italia-africa-linterventi-di-apertura-del-presidente-meloni/24857>, 2024-03-05.

往地中海南岸和整个非洲大陆的桥梁”。^①以天然气为例，在乌克兰危机爆发前，欧盟45%的天然气依赖从俄罗斯进口，意大利为38%。截至2024年2月，欧盟尚有15%的天然气从俄罗斯进口，而意大利则骤降至4.4%。在此期间，阿尔及利亚取代俄罗斯成为意大利第一大天然气来源国，占其天然气进口总量的36%。^②上述数据表明，意大利在实现能源来源多样化目标上走在了欧盟国家的前列。

其次，地中海移民危机回潮，非洲再成欧盟“负担”。根据意大利内政部公布的数据，^③截至2023年底，共有15.6万移民经海路抵达意大利，相较2022年（10.4万人）增加约50%，相较2021年（6.7万人）增长了一倍以上，接近2017年7月创下的最高纪录（19.5万人）。其中，前三大移民来源国均为非洲国家，分别是几内亚（1.8万人）、突尼斯（1.7万人）和科特迪瓦（1.6万人）。移民议题是梅洛尼政府内政外交政策的核心议题，也是其非洲政策重要组成部分。在本届政府看来，只有根据欧盟最新《移民和庇护公约》的要求，保卫国家和欧洲边界，与北非国家达成协议，才能控制非法移民入境，打击人口贩运。^④

最后，在后新冠肺炎疫情时期，西方主要大国均更新了对非政策。2022年12月，在时隔8年后，美国在华盛顿召开了第二届“美非峰会”。^⑤同年8月，拜登政府发布了《美国对撒哈拉以南非洲战略》。^⑥欧盟同样在因疫情延

① Il Foglio, “Il discorso integrale di Draghi all’Onu: fermezza contro la guerra di Putin”, 21 settembre 2022, <https://www.ilfoglio.it/esteri/2022/09/21/news/il-discorso-integrale-di-draghi-all-onu-fermi-contro-la-guerra-di-putin-4459907>, 2024-03-13.

② ISPI, “Ucraina: a due anni dall’invasione”, 23 febbraio 2024, <https://www.ispionline.it/it/publicazione/ucraina-a-due-anni-dallinvasione-164678>, 2024-03-12; Davide Raia, “Da dove arriva il gas in Italia”, 6 giugno 2022, <https://www.sostariffe.it/energia-elettrica-gas/guide/da-dove-arriva-il-gas-in-italia>, 2024-03-06.

③ Ministero dell’Interno, “Cruscotto Statistico Giornaliero”, 29 dicembre 2023, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-12/cruscotto_statistico_giornaliero_29-12-2023.pdf, 2024-03-07; ISPI, “Migranti e migrazioni in Italia: la dashboard con tutti i numeri”, 21 settembre 2023, <https://www.ispionline.it/it/publicazione/migranti-e-migrazioni-in-italia-la-dashboard-con-tutti-i-numeri-126051>, 2024-03-07.

④ Fratelli d’Italia, “Programma Centrodestra”, 2022, <https://www.fratelli-italia.it/programmamacen-trodestra>, 2024-03-04.

⑤ United States Department of State, “U.S. - Africa Leaders Summit”, <https://www.state.gov/africasummit>, 2024-03-15.

⑥ The White House. “Fact Sheet: U.S. Strategy toward Sub-Saharan Africa”, August 8, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/08/fact-sheet-u-s-strategy-toward-sub-saharan-africa>, 2024-03-15.

期两年后,于 2022 年 2 月在布鲁塞尔召开了第六届“欧盟—非盟峰会”。峰会期间,欧盟公布了“全球门户”投资计划,其中 1 500 亿欧元将投向非洲,占投资总额的一半。^①在欧盟成员国中,法国于 2021 年 10 月举办了“新非洲—法国峰会”,^②德国也于 2022 年 12 月在南非约翰内斯堡举行第四届“德国—非洲商务峰会”。^③在此背景下,梅洛尼在出任总理后的首次议会演说中,就提出了旨在发展对非关系的“马泰计划”。她强调,该计划是欧盟国家与非洲国家合作的良性模式,对于遏制当前在撒哈拉以南地区扩散的伊斯兰激进主义具有重要意义。通过实施“马泰计划”,意大利期望恢复其在地中海地区的战略影响力。^④

(二) 梅洛尼政府对非政策调整的主要措施

梅洛尼政府在成立之初,就明确将非洲政策视为本届政府外交政策的核心议程。通过打造对非援助的“马泰计划”,梅洛尼政府既延续了对非洲议题的重视,也调整了其非洲政策的重心。具体而言,梅洛尼政府延续了自 2013 年以来意大利政府强化与非洲国家的政治关系和对话机制的做法。但在合作议题上,把传统化石能源领域的合作重新置于意非关系的核心地位。

首先,梅洛尼高度重视加强对非政治关系,在上任之初就开启了“非洲之旅”。2022 年 11 月,梅洛尼非洲之旅首访埃及,出席 2022 年联合国气候变化大会(COP27)。2023 年,梅洛尼先后对阿尔及利亚、利比亚和埃塞俄比亚进行国事访问,并在同年 6 月至 7 月 3 次访问突尼斯。2023 年 10 月,梅洛尼访问了莫桑比克和刚果(布)。同年 10 月,新一轮巴以冲突爆发,梅洛尼再次到访埃及,出席“以色列—哈马斯战争和平峰会”。2024 年 3 月,梅洛尼随欧盟代表团第三次到访埃及。总体来看,能源与移民是梅洛尼“非洲之行”两大核心议题。

① European Council, “European Union – African Union Summit, 17 – 18 February 2022”, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/02/17-18>, 2024 – 03 – 15.

② Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères, “The New Africa – France Summit, Reinventing Our Relationship Together”, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/africa/the-new-africa-france-summit-reinventing-our-relationship-together>, 2024 – 03 – 15.

③ Freistaats Bayern in Südafrika, “German African Business Summit (GABS) 2022”, November 10, 2022, <https://www.bavariaworldwide.de/suedafrika/news-events/details/german-african-business-summit-gabs-2022>, 2024 – 03 – 15.

④ Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, “President of the Council of Ministers Giorgia Meloni’s Parliamentary Address on the Government Programme”, October 25, 2022, <https://www.governo.it/en/articolo/president-council-ministers-giorgia-meloni-s-parliamentary-address-government-programme>, 2024 – 03 – 04.

表 1 意大利总理梅洛尼的“非洲之行”

国家	时间	议程	主要成果
埃及	2022 年 11 月 7~8 日	2022 年联合国 气候变化大会（COP27）	与埃及总统阿卜杜勒·法塔赫·塞西双边会晤，讨论了能源供应、可再生能源、气候危机和移民问题
	2023 年 10 月 21 日	以色列—哈马斯 战争和平峰会	未能达成与会者都同意的联合声明
	2024 年 3 月 17 日	欧盟与埃及战略伙伴 关系联合宣言签署仪式	欧盟与埃及正式建立战略伙伴关系并签署 10 项合作谅解备忘录；意大利与埃及签署向加沙提供医疗援助的备忘录
阿尔及利亚	2023 年 1 月 22 ~ 23 日	国事访问	签署 5 项合作协议，重点加强能源领域合作
利比亚	2023 年 1 月 28 日	国事访问	意大利埃尼集团与利比亚国家石油公司（NOC）签署价值 80 亿美元的天然气合作协议
埃塞俄比亚	2023 年 4 月 14 ~ 15 日	国事访问	会见非盟主席穆萨·法基、埃塞俄比亚总理阿比·艾哈迈德·阿里和索马里总统哈桑·谢赫·马哈茂德；启动一项价值 1.4 亿欧元的意大利—埃塞俄比亚三年发展合作方案
突尼斯	2023 年 6 月 6 日	国事访问	会见突尼斯总理娜杰拉·布登·拉马丹和总统凯斯·赛义德，讨论双方在移民、能源领域的合作
	2023 年 6 月 11 日	与欧盟委员会主席 冯德莱恩和荷兰首相马克· 吕特一同访问突尼斯	推动突尼斯与国际货币基金组织达成协议；宣布 9 亿欧元的援助突尼斯经济的计划
	2023 年 7 月 16 日	与欧盟委员会主席冯德 莱恩和荷兰首相马克· 吕特一同访问突尼斯	欧盟与突尼斯签署全面战略合作伙伴关系谅解备忘录；签署关于移民和欧盟贷款的谅解备忘录
莫桑比克	2023 年 10 月 13 日	国事访问	会见莫桑比克总统菲利佩·努西总统，巩固双方在液化天然气领域的合作
刚果（布）	2023 年 10 月 13 日	国事访问	会见刚果（布）总统德尼·萨苏·恩格索和总理阿纳托尔·克利内·马科索，巩固双方在液化天然气领域的合作

资料来源：根据意大利政府部长会议主席网站（<https://www.governo.it/it>，2024-04-24）信息整理。

其次，除了进行领导人的密集访问，意大利政府还借助多样化对非对话机制，加强与非洲国家在多个关键领域的联系。2022 年 12 月，意大利成功举

办了第八届“罗马地中海对话”。2023 年 7 月 23 日，意大利外交部在罗马召开了首届“发展与移民问题国际会议”，旨在促进“扩大的地中海”和非洲地区的增长与发展，应对非法移民潮，打击人口贩卖，推动保护环境，实现能源多样化，并应对气候变化挑战。会议启动了“罗马进程”，旨在建立“一个战略性、全面、包容、多年期的集体行动平台”。^① 2024 年 3 月，意大利派出了由副部长瓦妮娅·加瓦（Vannia Gava）率领的环境与能源安全代表团，首次以特邀嘉宾身份出席了在阿尔及利亚首都阿尔及尔举行的第七届全球天然气出口国论坛（GECF），进一步强化了意大利与阿尔及利亚在能源领域的联系。

最后，也是最为重要的，梅洛尼政府全面调整了意大利的对非政策，在 2024 年“意非峰会”上正式公布了“马泰计划”。“马泰计划”于 2023 年 11 月转化为法令，并于 2024 年 1 月更新了部分条款。^② 其一，该法令确定了意大利与非洲国家合作的优先行动领域，包括发展合作、贸易与投资、能源和基础设施、创业和就业支持、环境保护和气候变化应对、非正常移民及合法移民管理等 16 大领域。在“意非峰会”上，梅洛尼将上述领域概括为“五大支柱”，包括教育与培训、卫生、农业、水资源以及能源五方面内容。2024 年 10 月，意大利议会审议通过的“马泰计划”最终版本将“五大支柱”扩展为“六大支柱”，新增了“实体与数字基础设施”领域。^③ 其二，该法令规定根据不同非洲地区的特点制定差异化的区域战略。具体而言，意大利根据地理位置将非洲国家划分为撒哈拉以南和北非两大区域，按照循序渐进的逻辑逐步推广“马泰计划”。首批试点项目涵盖 9 个非洲国家，包括北非的阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯、利比亚、埃及；东非的埃塞俄比亚，以及撒哈拉以南的刚果（布）、莫桑比克和科特迪瓦。其三，在制度设计方面，法令规定成立指导委员会（Cabina di regia），以协调意大利与非洲各国的合作。同时，在总理办公室设立“特别工作组”（Struttura di missione），为总理提供必要的支

① Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, “International Conference on Development and Migration Conclusions”, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Conclusioni_230723_0.pdf, 2024 - 04 - 17.

② Gazzetta Ufficiale, “Disposizioni urgenti per il ‘Piano Mattei’ per lo sviluppo in Stati del Continente africano”, 15 novembre 2023, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/11/15/23G00173/sg>, 2024 - 04 - 17.

③ Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, “Piano Mattei per l’Africa: Obiettivi e Settori Di Intervento”, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/DPCM_20241007_PianoMattei.pdf, 2025 - 06 - 04.

持。其四，梅洛尼宣布了 55 亿欧元的初始财政投入，包括贷款、捐款和担保，其中 30 亿欧元来自意大利气候基金，25 亿欧元来自发展合作预算。

如果说十年前由伦齐政府开启的新一轮意大利对非政策调整主要在“扩大的地中海”战略框架内展开，在区域上表现为非洲政策逐渐走向撒哈拉以南的非洲国家，在发展对非关系的范式上转向“治理—发展”的长期视角，那么梅洛尼政府把对非关系的重心再度聚焦北非，在范式上则重回“能源—移民”框架。梅洛尼的“非洲之旅”主要聚焦北非天然气输出国，埃尼集团与利比亚签署 80 亿美元的天然气协议，均显示出梅洛尼政府试图通过“马泰计划”，将意大利打造成“能源枢纽”，尤其是“天然气枢纽”的雄心。此外，与 2020 年的《与非洲的伙伴关系》相比，“马泰计划”淡化了与非洲国家在可再生能源领域合作、促进非洲可持续发展以及共同应对气候变化等方面的内容。梅洛尼政府过于注重对非传统化石能源合作的做法，可能给“马泰计划”的实施带来挑战，并为该计划的前景蒙上阴影。

四 意大利对非洲政策的发展趋势

“马泰计划”作为意大利对非合作的主要抓手，可由此研判该国对非政策的发展走向。短期来看，“马泰计划”旨在实现意大利和欧盟能源来源多样化，减少对俄罗斯天然气的依赖。但中长期来看，意大利打造“天然气枢纽”的设想存在风险，且在某种程度上与能源转型的趋势背道而驰。“马泰计划”的实施还面临一系列内外条件的限制，其前景存在很大的不确定性。

（一）“马泰计划”面临的挑战

首先，在欧盟绿色转型的总体政策目标下，欧盟和意大利中长期的天然气需求将持续下降。随着“欧洲绿色协议”实施，欧盟已将发展重点转向绿色能源，并设定了 2050 年实现碳中和的目标。^① 意大利环境和能源安全部的数据显示，2023 年意大利的天然气需求量从 2022 年的 685 亿立方米下降至 615 亿立方米，下降幅度达 10.1%，创下近 25 年的新低。^② 意大利天然气管

^① Commissione Europea, “Il Green Deal Europeo”, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it, 2024-04-18.

^② Ministero dell' Ambiente e della Sicurezza Energetica, “Bilancio di gas naturale - Statistiche energetiche e minerarie”, <https://dgsaie.mise.gov.it/bilancio-gas-naturale>, 2024-04-18.

网运营公司 (SNAM) 在其《2023 ~ 2032 年十年发展计划》中预测, 到 2030 年, 意大利的天然气需求量预计在 540 亿 ~ 570 亿立方米之间, 相较于 2023 年进一步下降 7% ~ 12%。^① 而欧盟整体的天然气需求下降幅度更大。英国石油公司 (BP) 预测, 2030 年欧洲的天然气需求量可能比 2019 年减少 30% ~ 50%。^② 此外, 意大利还必须关注欧洲主要天然气消费国在基础设施方面的举措。例如, 德国于 2022 年 5 月通过了《液化天然气加速法》(LNG Acceleration Act),^③ 旨在加速液化天然气终端建设的审批。此外, 德国计划建造 6 个浮式储存及再气化终端 (FSRU) 和 3 个陆上终端。上述举措可能会使意大利向德国出口天然气变得困难, 甚至没有必要。

其次, 意大利想要成为能源枢纽, 必须加大对能源基础设施建设投入。这包括建设东地中海天然气管道和新建液化天然气终端。此外, 意大利还需要加强与其他欧洲国家间的互联互通, 特别是中欧和东欧, 并对现有的天然气输送网络进行优化。预计到 2030 年, 上述调整需要在欧盟层面投入约 100 亿欧元。^④ 然而, 鉴于天然气需求的长期下降趋势, 新的天然气开采项目投资和担保将带来显著的经济和金融风险。这是因为投入的资产有可能搁浅, 或在基础设施投入运营前就失去其价值。此外, 如果由国家出面提供担保, 或者由于基础设施成本不可控, 进而将代价转嫁给消费者, 则又构成了公共风险。^⑤

最后, 意大利加大对传统化石能源的开发, 与实现非洲真正可持续增长和去碳化气候目标相悖。2023 年 9 月举行的首届非洲气候峰会明确指出, 非

① SNAM, “Piano decennale 2023 - 2032”, <https://www.snam.it/it/i-nostri-business/trasporto/piani-decennali/piano-decennale-Snam-Rete-Gas/2023-2032.html>, 2024-04-18.

② BP, “Energy Outlook” 2023 Edition, 2023, <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2023.pdf>, 2024-04-18.

③ “Federal Cabinet Adopts Tool to Help Formulate LNG Acceleration Act”, <https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2022/05/20220510-federal-cabinetadopts-tool-to-help-formulate-lng-acceleration-act.html>, 2024-04-18.

④ Commissione europea, “REPower EU: Un piano per ridurre rapidamente la dipendenza dai combustibili fossili russi e accelerare la transizione verde”, 18 maggio 2022, https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/repowereu-un-piano-ridurre-rapidamente-la-dipendenza-dai-combustibili-fossili-russi-e-accelerare-la-2022-05-18_it, 2024-04-18.

⑤ Lorena Stella Martini, “Il focus italiano sull’Africa: opportunità e rischi del Piano Mattei”, *ECCO*, 2024, https://eccoclimate.org/wp-content/uploads/2024/01/Opportunita-e-rischi-del-Piano-Mattei_policy-brief-1.pdf, 2024-04-18.

洲国家需要成为国际舞台上积极独立的参与者。在峰会后发表的《内罗毕宣言》中,^① 约 40 个非洲国家的领导人承诺实施基于绿色增长和低碳排放经济的可持续发展模式,摒弃当前非洲与世界其他地区基于传统化石能源开采的合作模式。实际上,对非洲国家而言,投资石油和天然气的风险日益增加,尤其是那些将国家债务的可持续性与化石能源项目收入挂钩的政府,刚果(布)就是典型代表。刚果(布)国家石油公司(SNPC)负责人指出,在理想情况下,每桶 75 美元的价格才能使该国新油井的投资获得回报。^② 根据国际能源署(IEA)发布的《2023 年世界能源展望报告》,只有在 2030 年前保持既定政策情景(Stated Policies Scenario)下,才能维持这一价格水平。^③ 然而,在该情景下,全球气温将比工业化前水平上升 2.4 摄氏度,远超《巴黎协定》设定的上限。事实上,刚果(布)等诸多非洲国家都深受“资源诅咒”之苦,即自然资源的发现非但不会带来财富和发展,反而会导致政府公共债务增加、腐败和政治不稳定。而这种局面又与当前困扰欧洲的非非法移民问题紧密相连。

(二) “马泰计划”实施的前景

即使不考虑意大利打造“天然气枢纽”的可行性与风险,仅从维护国家能源安全的角度来看,“马泰计划”的实施仍将面临很大的不确定性,其前景与下列因素的发展变化密切相关。

首先,北非能源输出国和过境国的安全与治理困境依旧突出。在梅洛尼政府的“马泰计划”中,北非能源输出国的地位举足轻重,其中阿尔及利亚又是重中之重。梅洛尼在 2023 年访问阿尔及利亚时,称其是“具有绝对战略重要性的可靠伙伴”,是实现“马泰计划”的基础。^④ 2023 年,阿尔及利亚已

① African Union, “The African Leaders Nairobi Declaration on Climate Change and Call to Action”, September 8, 2023, https://www.afdb.org/sites/default/files/2023/09/08/the_african_leaders_nairobi_declaration_on_climate_change_rev_eng.pdf, 2024-04-20.

② S&P Global, “INTERVIEW: Republic of Congo to Double Hydrocarbons Output by 2025 with Pivot to Gas”, October 24, 2023, <https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/oil/102423-interview-republic-of-congo-to-double-hydrocarbons-output-by-2025-with-pivot-to-gas>, 2024-04-20.

③ IEA, “World Energy Outlook 2023 Analysis”, 2023, <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2023>, 2024-04-20.

④ Il Sole 24 ORE, “Governo, Meloni: ‘Algeria partner affidabile e rilievo strategico’”, 23 gennaio 2023, <https://stream24.ilsole24ore.com/video/italia/governo-meloni-algeria-partner-affidabile-e-rilievo-strategico/AEy4dNZC>, 2024-04-20.

取代俄罗斯，成为意大利最大的天然气来源国，同时成为欧洲第二大管道天然气供应国，仅次于挪威。^① 阿尔及利亚对于意大利和欧盟的战略意义不仅限于天然气，还涉及绿色氢气领域。目前，阿尔及利亚正与意大利、德国和奥地利共同开发南方氢气走廊（South2 Corridor）。该管道始于阿尔及利亚，总长达3 300公里，计划2030年投入使用，届时预计能够每年通过意大利向欧洲输入400多万吨绿色氢气。^② 然而，受其基础设施限制，阿尔及利亚的能源供应能力短期内可能无法满足欧洲激增的需求。此外，阿尔及利亚还面临通货膨胀、粮食安全、与邻国摩洛哥的政治外交危机，以及广泛的地区不稳定等挑战。^③ 在2024年9月阿尔及利亚的大选中，总统特本虽获连任，但其未来执政仍面临一系列棘手问题，阿尔及利亚在政治、经济、外交和安全等方面的发展存在较大的不确定性和不稳定性。

在加强与阿尔及利亚双边关系的同时，意大利也在进一步发掘利比亚能源供应方面的潜力。自2011年利比亚战争以来，该国的能源产能遭受重创。2023年，意大利仅有4.1%的天然气进口自利比亚。^④ 2023年1月梅洛尼访问利比亚期间，意大利埃尼集团与利比亚国家石油公司（NOC）签署了价值80亿美元的协议，这是过去20年来利比亚能源领域最大的外国投资。根据该协议，埃尼集团将开发两个海上气田，从2026年起将日产量提高到约2 200万立方米，目的是摆脱对俄罗斯天然气供应的依赖。^⑤ 然而，该目标能否实现，仍存在很大不确定性。因为该协议由意大利政府与利比亚民族团结政府签

① Francesco Maselli, “Quanto ci piace il gas del deserto. Per Italia e la Germania l’Algeria è la nuova Russia”, *Huffpost*, 3 marzo 2024, https://www.huffingtonpost.it/economia/2024/03/03/news/quanto_ci_piace_il_gas_del_deserto_per_italia_e_la_germania_lalgeria_e_la_nuova_russia-15280718, 2024-03-06.

② SNAM, “Snam: I progetti South2 Corridor e Callisto Mediterranean CO2 network inseriti nella sesta lista dei progetti di interesse comune dell’Unione Europea”, 28 novembre 2023, <https://www.snam.it/it/media/news-e-comunicati-stampa/comunicati-stampa/2023/snam-south2-corridor-callisto-co2-pci-ue.html>, 2024-04-20.

③ Federico Borsari, “Algeria: verso il 2024 tra sfide e traguardi”, *ISPPI*, 11 luglio 2023, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/algeria-verso-il-2024-tra-sfide-e-traguardi-135061>, 2024-04-19.

④ Lorenzo Ruffino, “L’Italia non ha ancora azzerato le importazioni di gas russo”, *Pagella Politica*, 20 novembre 2023, <https://pagellapolitica.it/articoli/importazioni-gas-italia-2023>, 2024-03-06.

⑤ Khalifa Abo Khraisse, “La strana amicizia tra Giorgia Meloni e la Libia”, *Internazionale*, 7 marzo 2023, <https://www.internazionale.it/notizie/khalifa-abo-khraisse-2/2023/03/07/meloni-libia-petrolio-migranti>, 2024-03-08.

署，考虑到该政府的过渡性质，协议的合法性和可持续性受到质疑。利比亚现政府并非通过选举产生，总理阿卜杜勒·哈米德·德拜巴的任期已满，原定于2021年12月举行的选举被推迟。当前，德拜巴正面临来自利比亚前内政部长法蒂·巴沙加领导的平行政府的挑战，且巴沙加本人明确反对此项协议。^①

意大利的能源安全不仅依赖能源输出国，同样依赖能源过境国。因此，突尼斯是意大利打造“能源枢纽”计划中的关键一环。实际上，连接阿尔及利亚和意大利的“跨地中海天然气管道”^②（Transmed）就经过突尼斯，目前意大利的天然气供应主要依赖这条管道。然而，突尼斯当前正面临严重的政治与经济危机。阿拉伯剧变之后，突尼斯政治转型并未取得成功，并且经济发展一直停滞不前，呈现低增长、高赤字、高债务、高失业率、高通胀等特点。^③此外，受到新冠肺炎疫情、乌克兰危机等外部因素的冲击，突尼斯的公共债务急剧增加，高通胀和基本商品短缺对居民生活产生了严重影响。2022年10月，突尼斯与国际货币基金组织就一项为期48个月、总额为19亿美元贷款条款达成初步协议。但之后总统赛义德因担心削减补贴和公共部门工资可能引发社会动荡而拒绝了该协议。此后，在地中海非法移民问题日益严峻的背景下，欧盟和意大利增加了对突尼斯的援助，并推动突尼斯与国际货币基金组织达成协议。^④倘若突尼斯发生债务违约，可能会对南地中海地缘政治秩序造成严重影响。这不仅会加剧非法移民问题，还会威胁意大利和欧盟的能源安全。

其次，受到意大利能否获得欧盟和美国的支持因素的影响。一方面，梅洛尼政府有意将“马泰计划”打造成意大利的旗舰政策，并希望与欧盟的“全球门户”倡议对接。然而，意大利国内对于将“马泰计划”定位成“意

① Alessandro Scipione, “Ecco perché l'accordo tra l'Eni e la Noc segna una svolta nel controllo delle risorse energetiche libiche”, *Agenzia Nova*, 31 gennaio 2023, <https://www.agenzianova.com/news/ecco-perche-laccordo-tra-eni-e-la-noc-segna-una-svolta-nel-controllo-delle-risorse-energetiche-libiche>, 2024-03-07.

② 意大利也将该管道称为“恩里科·马泰管道”，以纪念埃尼集团创始人的开创性贡献。

③ 王凤：《中东剧变以来突尼斯的经济状况及前景分析》，载《中东研究》2021年第2期，社会科学文献出版社，2021年版，第173~188页。

④ Michaël Ayari and Riccardo Fabiani, “To Deal or not to Deal: How to Support Tunisia out of Its Predicament”, *IAI*, December 5, 2023, <https://www.iai.it/it/publicazioni/deal-or-not-deal-how-support-tunisia-out-its-predicament>, 2024-04-19.

大利的项目”还是“欧盟的项目”存在分歧。例如，意大利前总理马里奥·蒙蒂（Mario Monti）指出，用埃尼集团创始人“马泰”的名字命名意大利的对非政策，过分强调意大利的主体性，会给欧盟伙伴造成意大利能够独挑大梁的错觉。在蒙蒂看来，欧盟已经制定了对非战略，意大利更明智的做法是尽可能让自己在欧盟的对非倡议中占据有利地位。^① 鉴于意大利的资源有限，“马泰计划”想要取得成效，就势必要向欧盟借力。梅洛尼本人也强调，“我并未奢望意大利能够独自解决整个非洲的问题”。^② 然而，如前所述，意大利建立“能源枢纽”的设想与欧盟整体的绿色转型目标存在矛盾。此外，意大利也无力独自更新现有能源基础设施，而是需要在欧盟层面进行统筹规划。因此，“马泰计划”的前景与欧盟提出的一揽子对非投资计划落实情况紧密相关。

另一方面，对意大利而言，获取美国的支持同样至关重要。近年来，美国将战略重心向印太地区转移，导致其在地中海和非洲地区出现战略收缩。^③ 这一结构性变化会对意大利实现其非洲政策的目标产生重大影响。二战后，意大利一直是地中海地区安全的“消费者”。尽管冷战后意大利致力于成为地中海安全的“提供者”，但仍严重依赖以欧盟和北约为代表的多边框架。2022 年 2 月，梅洛尼批评了拜登政府从阿富汗撤军的决定，她表示“如果没有昨天从喀布尔撤军的丑闻，我们今天就不会看到基辅被围困的悲剧”。^④ 自梅洛尼担任意大利总理以来，他先后于 2023 年 7 月、2024 年 3 月、2025 年 1 月（两次）和 4 月 5 次访问美国。梅洛尼政府的总体策略是通过奉行坚定的大西

① Senato della Repubblica – Web TV, “Discussione sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo del 15 e 16 dicembre 2022”, 14 dicembre 2022, <https://webtv.senato.it/video/showVideo.html?seduta=18&leg=19&id=00028543>, 2024 – 04 – 19.

② Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, “Italia – Africa. Un ponte per una crescita comune”, 29 gennaio 2024, <https://www.governo.it/it/articolo/italia-africa-un-ponte-una-crescita-comune/24851>, 2024 – 04 – 24.

③ Gabriele Natalizia and Alice Dell’Era, “Alle origini del dibattito sulla proiezione italiana nell’Indo – Pacifico: il ribilanciamento americano e la periferizzazione strategica del Mediterraneo allargato”, in Lorenzo Termine and Alice Dell’Era, eds., *Strategie di collegamento dell’Indo – Pacifico al Mediterraneo allargato. La prospettiva dell’Italia oltre il corridoio IMEC*, Osservatorio di Politica Internazionale, 2023, pp. 18 – 29.

④ Giorgia Meloni, “Giorgia Meloni al Cpac 2022: L’unico modo per essere ribelli è essere conservatori”, 28 febbraio 2022, <https://www.giorgiameloni.it/2022/02/28/giorgia-meloni-al-cpac-2022-lunico-modo-per-essere-ribelli-e-essere-conservatori-video>, 2024 – 04 – 06.

洋主义，换取美国政府在地中海移民和非洲议题上的支持。^① 意大利需要进一步强调“扩大的地中海”对美国的战略意义，并尽可能在该区域继续搭美国的便车。

最后，意大利政府对非政策的延续性以及将计划转化为实际成果的能力。一方面，尽管意大利主要党派在强化对非关系议题上不存在根本性分歧，但在实现这一目标的路径上却存在显著差异。例如，孔特政府在《与非洲的伙伴关系》中将“发展—治理”框架作为意大利对非战略的核心，突出可持续发展理念，是对以往“能源—移民”框架的超越。然而，梅洛尼的对非战略逆转了这一趋势，重新将传统化石能源置于突出位置，似乎在开历史的“倒车”。更进一步说，与孔特政府时期提倡对非合作时开展“三方合作”不同，梅洛尼政府对非政策的地缘政治竞争色彩浓厚。例如，意大利国防部在《国防多年规划文件（2022～2024年）》中，明确将中国和俄罗斯视作破坏地中海地区稳定的因素，认为“这些国家为了推行自己的经济外交议程，将各自的力量渗透到脆弱的国家中，在某些情况下，进一步破坏了本已岌岌可危的平衡”。^② 这种将非洲当作大国竞技场的陈旧思维，无疑会阻碍意大利非洲政策的推进。另一方面，在以民主党代表的反对党看来，“马泰计划”目前还只是一个“空盒子”，因为它缺乏共同目标、具体项目和预期成果，以及最为关键的，缺乏可以调动的资源。^③ 非盟委员会主席穆萨·法基（Moussa Faki）也曾对“马泰计划”表达了类似的担忧，“我坚持认为有必要将言辞转化为行动，我们不能再满足于常常无法兑现的承诺。”^④ 因此，如果梅洛尼政府不能有效地将计划转化成具体成果，那么意大利关于发展对非“平等伙伴关系”“充分尊重非洲优先事项和利益”等说辞，只会进一步加剧非洲国家对欧盟和意大利的“信任赤字”。

① The White House, “Joint Statement from President Biden and Prime Minister Meloni”, July 27, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/07/27/joint-statement-from-president-biden-and-prime-minister-meloni>, 2024-04-06.

② Ministro della Difesa, “Documento programmatico pluriennale della difesa per il triennio 2022 - 2024”, https://www.difesa.it/assets/allegati/30714/dpp_2022_2024.pdf, 2024-04-06.

③ Sara Ilaria, “Il Piano Mattei è una scatola vuota”, *PD*, 29 gennaio 2024, <https://partitodemocratico.it/il-piano-mattei-e-una-scatola-vuota>, 2024-04-20.

④ RSI, “Ecco il piano Mattei, ma l’Unione africana gela Meloni - RSI Radiotelevisione svizzera”, 29 gennaio 2024, <https://rsi.ch/s/2054501>, 2024-03-04.

五 结语

本文回顾了意大利二战以来非洲政策的演变历程,强调了“扩大的地中海”战略对近年来对非洲政策调整的重要影响。意大利对非洲政策的演变不仅是对历史遗留问题的回应,更是对当前国际政治格局变化的战略调整,体现了中等强国在全球治理中既有灵活应对国际局势的能力,但也面临资源和国力的限制。自二战结束以来,意大利的非洲政策作为其地中海政策的重要一环,总体围绕大西洋政策和欧洲政策两大支柱展开。在不同历史时期,为了维护自身在地中海地区的国家利益以及中等强国地位,意大利的对非政策经历了多次重大调整。始于 20 世纪 50 年代中期的“新大西洋主义”政策,为服务意大利战后经济发展以及维护国家能源安全发挥了重要作用,奠定了意大利发展对非关系的基本格局,即在失去非洲殖民地后,将对非战略重心放在地中海南岸的北非国家。20 世纪 80 年代中期,意大利凭借慷慨的对非发展援助,一度走在西方国家发展对非关系的前列。冷战结束后,意大利在地中海追求更加积极有为的外交政策,向地区安全“提供者”的新地缘角色转变。然而,北非和撒哈拉以南非洲地区持续动荡,使得移民问题成为非洲政策的核心议题。自 2013 年以来,“扩大的地中海”战略日益成为指导意大利非洲政策的重要参照,非洲在意大利外交政策中的地位日益凸显。意大利政府认识到非洲在“扩大的地中海”地区的战略重要性,旨在聚焦能源、移民、安全和经济发展等领域,与非洲国家建立更深层次的合作关系。这一时期,意大利政府密集出台了一系列对非倡议,对非政策的战略性显著加强,主要表现在伦齐政府时期意大利的对非政策开始“走向南方”,并在发展对非关系的范式上转向了“治理—发展”的长期视角。

受能源危机、移民危机以及地缘竞争的驱动,梅洛尼政府自成立以来就把非洲议题置于意大利外交政策中的突出位置,并提出了发展对非关系的“马泰计划”。梅洛尼将该计划视作“本届政府在地缘政治层面上最重要的战略项目”,并希望借此计划使意大利“再次成为地中海的主角”。^① 抛开空洞

^① Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, “Conferenza Stampa Del Consiglio Dei Ministri n. 57 (Introduzione)”, 3 novembre 2023, <https://www.governo.it/it/articolo/conferenza-stampa-del-consiglio-dei-ministri-57/24164>, 2024-03-28.

的政治修辞不谈,“马泰计划”的核心是将意大利打造成为连接欧洲与非洲的“能源枢纽”,尤其是“天然气枢纽”。然而,梅洛尼政府重新将传统化石能源合作置于其对非战略核心,不仅不符合欧盟和意大利的绿色转型目标,也不利于非洲国家的可持续发展。此外,对相关能源基础设施的巨大投入也将构成潜在风险。此外,“马泰计划”面临的挑战不仅在于北非能源输出国和过境国的安全与治理情况,还在于梅洛尼政府能在多大程度上借力欧盟和美国。截至2025年6月,有关“马泰计划”实施进展披露的信息有限。2024年10月,意大利政府发布了第一份“马泰计划”进展报告,在第一批合作的9个国家中,已确定21个项目,但其中仅有9个项目明确了总计约6亿欧元资金投入金额,部分以无偿援助形式发放,部分为优惠贷款。其中,规模最大的项目为与美国和欧盟共同建设的“洛比托走廊”(Lobito Corridor)项目,该铁路将连接安哥拉和赞比亚,用于运输矿产和农产品。意大利计划向该项目注资3.2亿欧元。^①2025年5月19日,意大利总理梅洛尼主持召开了“马泰计划”指导委员会第四次会议,会上审阅了关于“马泰计划”实施进展的第二份年度报告草案,并通报将新增5个第二批合作国家,分别是安哥拉、加纳、塞内加尔、毛里塔尼亚和坦桑尼亚。此外,会议还提出加强与欧盟“全球门户”倡议对接的计划。总体而言,当前的“马泰计划”处于实施的初级阶段,相关的项目和倡议内容仍有待进一步明确与落实。将美好的愿望转化为具体可见的实际成果的能力,不仅关乎意大利和欧盟的信誉,也会影响中长期意大利与非洲合作的前景。在“扩大的地中海”战略指引下,意大利试图重新定义与非洲的关系,但这一过程并不容易。这要求意大利政府在制定对非洲政策时,平衡短期利益与长期利益之间的矛盾,警惕“马泰计划”变成“马泰陷阱”。只有超越着眼于应对短期危机的“能源—移民”框架,真正转向着眼长期的“发展—治理”框架,意大利才有可能真正开启对非关系的“新阶段”。

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)

^① Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, “Relazione sullo Stato di Attuazione del ‘Piano Mattei Per L’ Africa’”, [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie - allegati/Piano%20Mattei/Relazione_Atтуazione_PianoMattei_2024.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie%20allegati/Piano%20Mattei/Relazione_Atтуazione_PianoMattei_2024.pdf), 2025-06-05.