

21 世纪欧盟的非洲经贸政策： 一项平等化方案？*

简军波

内容提要:21 世纪以来,欧盟对非经贸政策调整经历了从《洛美协定》到《科托努协定》再到“后科托努协定”的转变。欧盟通过签署《科托努协定》以调整到期的《洛美协定》,试图改变欧盟对非洲的单边优惠经贸关系,推动双方从“援助者—受援者”关系转向完全“平等”的伙伴关系,其核心方案是推动双方“经济伙伴关系协定”的谈判与签署,“后科托努协定”大体继承了这一经贸政策。然而,近 20 多年来欧盟对非经贸政策调整可能给非洲带来潜在的负面冲击,包括对非洲初步工业化进程、财政资源和社会治理能力、大陆经济一体化及对外关系多元化等造成不同程度的(可能的)损害,并最终加深非洲对欧盟在经济和政治方面的依赖。因此,欧盟对非经贸政策调整与其说是基于自由主义方案的双边经贸关系平等化,不如说是欧盟以“平等”之名,使欧非关系朝着可能实质上更加不平等的方向演进。非洲需要加强自身对欧盟的谈判和交往能力,深入发展和新兴经济体的全面关系,尽可能摆脱对欧盟的依赖,实现欧非间真正平等关系的发展。

关键词:《科托努协定》 “后科托努协定” 经济伙伴关系协定 平等化 欧盟

根据《洛美协定》及之前的相关协定,欧盟(欧共体)对非经贸政策基本涵盖在发展援助政策框架内。从 2000 年《科托努协定》(正式名称为《欧盟与非加太伙伴关系协定》)开始,经贸政策作为独立政策成为欧盟对非政策三大支柱之一,并主要通过开展“经济伙伴关系协定”(EPA)谈判来建构双方的“平等伙伴”关系。《科托努协定》到期后,欧非在 2021 年重新签署了一份新的具有法律约束力的“伙伴关系协定”继续

* 感谢匿名评审专家对本文提出的建设性意见和建议。

规范双边关系(以下统称“后科托努协定”)。^① 鉴于欧非“经济伙伴关系协定”谈判并未如期完成,为推动和巩固双方“平等伙伴”关系,欧盟将在“后科托努”时代继续依赖独立的“经济伙伴关系协定”谈判来推动建立稳定与可持续的对非经贸政策。

自21世纪初以来,欧盟的非洲经贸政策经历了一个持续调整过程,主要体现在两方面:第一,将过去发展中框架内的经贸政策独立出来,确立“发展援助、经贸合作、政治对话”三位一体的对非政策架构,并延续至今;第二,彻底改变过去“援助者-受援者”关系,以互惠贸易取代单边优惠贸易,实现欧非间真正的“平等伙伴关系”。

鉴于此,本文将致力于回答以下三个问题:自2000年以来,欧盟为何大幅调整其对非经贸政策以实现所谓“平等伙伴关系”?调整后的对非经贸政策主要包含哪些内容?这些政策调整是否会实现欧非间“平等”关系的发展?在目前已有的研究成果中,中文文献较多聚焦欧盟对非经贸政策调整原因和基本内容论述,^②外文文献则侧重分析政策调整对非洲的影响。^③ 已有研究对上述问题的解答有所助益,但对21世纪初以来,欧盟对非经贸政策调整的动力、主要内容及其变化的系统性论述不足,尤其对欧盟对非经贸政策能否实现双方“平等关系”目标的分析较少。中文文献对近20年来欧非经贸关系不平等问题的关注不足,外文文献则一般强调互惠贸易的“平等”形式,往往忽略潜在的“不平等”实质,即使有所涉及,也未进行系统性学理剖析。故本文将深入阐述21世纪初以来欧盟对非经贸政策的内涵与实质,兼顾非洲视角,重点分析上述政策无法实现欧非间真正平等关系的根本原因,以期全面概括和阐释21世纪初以来欧盟对非经贸政策调整的原因、内容和未来影响。

一 对非经贸政策调整动力

在《科托努协定》签署后的近20年内,全球秩序持续发生重构。与此同时,欧盟

^① “后科托努协定”是一种约定俗成的说法,全称是《欧盟及其成员国为一方和非加太国家组织为另一方之间的伙伴关系协定》(Partnership Agreement between [the European Union/the European Union and Its Member States], of the One Part, And Members of the Organisation of African, Caribbean and Pacific States, of the Other Part),与《科托努协定》正式名称相类似。下文统称“后科托努协定”。

^② 代表性文献包括:金玲:《欧盟的非洲政策调整:话语、行为与身份重塑》,载《西亚非洲》,2019年第2期;赵雅婷:《大变局下的欧盟对非洲新战略探析》,载《当代世界》,2020年第8期,等等。

^③ Naiga Resty, “The EU-AU Trade and Development Partnership: Towards A New Era?” Policy Brief, October 2021, The Foundation for European Progressive Studies; Niels Keijzer and Lorand Bartels, “Assessing the Legal and Political Implications of the Post-Cotonou Negotiations for the Economic Partnership Agreements,” Discussion Paper, 4/2017; S. Mevel, G. Valensisi and S. Karingi, “The Economic Partnership Agreements and Africa’s Integration and Transformation Agenda: The Cases of West Africa and Eastern and Southern Africa Regions,” Paper Selected for Presentation at the 18th Annual Conference on Global Economic Analysis, Melbourne, 17-19 June 2015, etc.

对非经贸政策也持续调整,并最终实现向“后科托努”时代的转化。欧盟这种政策调整与转化的动力在于全球变局背景下,欧盟在非洲的利益受到外部竞争的严峻挑战,且自身国际地位也需通过改革对外政策加以巩固和提升。因此,欧盟只有通过加强与非洲的战略联系来强化其在非利益,并通过强化欧非关系以提升其在全球范围内的地缘政治竞争力。此外,一些与功能性利益相关的因素,如非洲对欧洲的经济可持续发展和本土安全的重要意义,也促使欧盟调整对非政策。世界贸易组织(WTO)要求欧盟调整一直未能实质性改变的对非单边优惠政策,也成为欧盟调整对非经贸政策的重要动力。

(一) 面临日益加剧的地缘政治竞争压力

2000年前后,域外国家争相进入非洲大陆,这种情形一直延续至今。这使欧洲近20年来在非洲一直面临日益增多的外部竞争压力。故21世纪初以来,地缘政治竞争压力促使欧盟对非整体政策(包括经贸政策)从《科托努协定》时代开始就致力于“平等化”改革、深化欧非关系,这一趋势亦体现在“后科托努协定”的政策调整之中。

从贸易角度看,21世纪初以来,由于中国、印度、土耳其、日本和波斯湾国家等扩大了与非洲的商品贸易,加上欧洲国家自身工业原材料进口的多样化,非洲对欧盟的出口份额连续减少,而从欧洲的进口也呈现下降趋势。1990年,非洲从欧洲的进口占总进口额的3.2%,而到2019年,这一比例已不足1%。^①2020年,中国对东非共同体的进口量占该地区总进口额的21.6%,而欧盟只占10.7%;同期中国与南部非洲贸易额占后者总进口总额的14.2%,而欧盟只占10.5%。^②再以投资为例,2005年欧洲对非直接投资占非洲外国直接投资存量的三分之二,虽之后绝对值有所增长,但2018年欧盟对非投资占非洲外来投资比例降至50%以下,取而代之的是来自亚洲的外国直接投资在增加,其份额从2002年的5%增长到2018年的23%。^③上述数据表明,21世纪以来,欧非贸易关系的紧密程度在相对意义上不断下降,主要原因是外部竞争者正持续进入非洲参与竞争。非洲不再单纯依赖欧洲,欧洲也不再是非洲地区唯一的重要玩

^① Naiga Resty, “The EU-AU Trade and Development Partnership: Towards A New Era?” Policy Brief, European Political Foundation, October 2021.

^② Małgorzata Czermińska, “Trade Relations between EU and African, Caribbean and Pacific Countries: With or Without Economic Partnership Agreements?” *European Research Studies Journal*, Vol.24, Issue 4, 2021, pp.97-119.

^③ Christine Zhenwei Qiang et al., “The Road to Recovery in Sub-Saharan Africa: Capitalizing on Transformative Opportunities from Shifting FDI Patterns,” May 27, 2021, <https://blogs.worldbank.org/african/road-recovery-sub-saharan-africa-capitalizing-transformative-opportunities-shifting-fdi>.

家。^①

当域外大国不断涌入非洲和欧洲竞争时,如果欧盟不迎头赶上参与竞争,就会“失去”非洲,这不仅意味着欧洲在非洲的经贸利益或影响力下降,也意味着欧盟整体实力及其在国际社会地位的变化。通过建立欧非“平等伙伴关系”,加深欧非关系,牢牢抓住非洲这一前“殖民地后院”,就成为欧盟调整对非政策(含经贸政策)的重要动力。^②因此,欧盟从21世纪初以来对非经贸政策的调整具有深刻的现实主义考虑。

(二)世界贸易组织规定和《科托努协定》到期的双重挑战

欧盟在21世纪初期调整对非关系的一个不可回避的理由是,《洛美协定》确立的欧非单边优惠经贸关系违背关贸总协定(GATT)和后来的世界贸易组织的规定。因此,在世贸组织(关贸总协定)压力下,欧盟对非经贸政策不得不从《洛美协定》规定的单边优惠向《科托努协定》下的互惠贸易模式转变。但在《科托努协定》框架内,欧非互惠贸易的发展并不理想,这就促使欧非双方在《科托努协定》到期后,将经贸关系过渡到“后科托努”时代,以继续推进“互惠贸易”模式的建立。

历史地看,自1975年以来,非加太(ACP)国家一直“受益”于与欧洲签订的《洛美协定》给予的单边优惠,据此,来自非加太国家商品可低税或免税进入欧共体(欧盟)市场,但这不符合关贸总协定“不歧视原则”(最惠国条款)和“互惠原则”,即利益和让步的平等。而欧非间长期单边优惠包含了对“非加太集团”(2019年成为“非加太国家组织”)之外发展中国家的歧视待遇。经过“优惠香蕉制度”等案例的诉讼和谈判后,^③最终世贸组织判定欧洲对非单边优惠违反规定。

在此背景下,经过世贸组织协助,欧盟于2000年与非加太国家签订了为期20年的《科托努协定》。但《科托努协定》签订后,欧盟无法快速扭转对非单边优惠政策的现状,除了通过与最不发达国家维持“除武器外的一切”(EBA)贸易模式外,自2003年始,欧盟与非加太国家谈判“经济伙伴关系协定”(EPA),试图改变欧盟对非单边优惠而转向互惠,但因种种原因,这一协定的谈判并不顺利。至今,欧盟只与部分非洲国家签署了临时性“经济伙伴关系协定”。

^① Marco Zeiss, “Europe’s Pivot to Africa: Shaping the Future of the Strategic Partnership,” European Policy Centre, 16/10/2020, <https://www.epc.eu/en/publications/Europes-pivot-to-Africa-Shaping-the-future-of-the-strategic-partners-381954>.

^② Ibid.

^③ 1993年,欧盟开始实施香蕉进口制度,通过许可证制度、配额制度等对香蕉进口进行限制。但是,给予欧盟国家原来在非洲、加勒比和太平洋地区的殖民地国家以特殊优惠进口待遇,引起美国的强烈反对,并最终向世贸组织(WTO)申诉,遂引发世贸组织对欧盟对非加太国家贸易单边优惠制度(non-reciprocal trade preference)的质疑。

这意味着欧非需要在 2020 年前签订新的双边协定,以及时取代《科托努协定》,并积极推动双方经济伙伴关系协定的谈判进程,以实现单向优惠向互惠的转化,建立真正意义上的战略上的“平等伙伴关系”。因此,从 2018 年 9 月开始,欧非就新的关系协定开展谈判,于《科托努协定》失效前完成“后科托努协定”的谈判,并继续区域性“经济伙伴关系协定”的深入推进。

(三) 维护从市场、移民到气候变化等领域的功能性利益的需要

自 2000 年以来,随着内部稳定性增长和外部投资的增加,非洲经济整体发展较为迅速,并成为大国竞相合作的国际市场。与此同时,非洲在欧洲移民问题上也扮演着越来越突出的角色,如何通过经济合作减少非洲对欧移民冲击成为欧盟对非关注焦点。此外,因为欧盟重视对外政策中嵌入气候变化议题,同时非洲也饱受气候变化之苦,如何通过经贸合作实现欧盟气候治理领域的雄心,也成为其对非经贸政策考虑的重点。基于多维度的功能性利益需求,无论是《科托努协定》还是“后科托努协定”,欧盟都致力于加强与非洲市场的联系、推动移民和气变领域合作进入对非经贸政策,鉴于移民、气变等议题日益重要,欧盟在“后科托努协定”中,将其作为重要合作领域进行重点阐述。

第一,欧盟需抓住非洲这一快速增长的市场。2000 年以来,非洲是世界上经济增长最快的地区之一。据权威数据显示,2000–2019 年间,撒哈拉以南非洲国内生产总值(GDP)年均增长率达 4.9%,而全球只有 2.8%。^①在新冠肺炎疫情暴发前,据国际货币基金组织估算,2019 年全球经济增长最快的五个经济体都在非洲,它们是加纳(8.79%)、南苏丹(8.78%)、卢旺达(7.8%)、埃塞俄比亚(7.7%)和科特迪瓦(7.4%)。^②同时,非洲也成为海外投资重要目的地。据统计,非洲是世界上第二大最具吸引力的投资目的地。为促进区内贸易,非洲 44 个国家在 2018 年签署了“非洲大陆自贸协定”(AfCFTA),旨在加强非洲人员、资本、货物和服务的自由流动,促进农业发展与粮食安全、工业化和结构性经济转型,深化非洲经济一体化。由于非洲日渐成为全球重要新兴市场,欧盟原有的基于发展的经贸政策已不适应自身的利益需求。因此,经贸政策独立于发展,成为《科托努协定》的三大支柱之一,“后科托努协定”也继承了这一安排。

第二,移民问题要求欧盟关注非洲本土经济发展。在经济快速发展的同时,非洲

^① “Perspectives Économiques Régionales Afrique Subsaharienne,” IMF, October 2021, S. 1–7.

^② Jason Mitchell, “IMF: African Economies Are the World’s Fastest Growing,” October 17, 2019, <https://www.fdiintelligence.com/article/75841>.

人口增长也十分迅速。据联合国估计,到2050年非洲人口将翻一番,其中一半人口在25岁以下。目前非洲拥有世界上14%的劳动人口,到2100年,这一比率预计将增加到42%。^①然而,非洲急速的人口增长在一定程度上也意味着频繁的人口流动。若非洲经济发展和社会管理跟不上快速人口增长,欧洲将被迫面临未知的移民潮,这会严重威胁本土安全和社会秩序。事实上,非洲自2005年以来,因内部战争、动荡、饥荒和环境问题,大批移民陆续前往欧洲,对欧洲造成多方面冲击,包括恐怖袭击的增加与极端右翼民粹势力的滋长等。^②在容克担任欧委会主席期间,欧盟就已将解决“移民危机”的着力点放在非洲,试图通过资金援助、创造就业机会和加速经济增长来阻止非洲向欧洲移民的增加。随着移民问题的日益凸显,《科托努协定》到期后,移民议题就成为“后科托努协定”的关注焦点之一,也成为与欧盟对非经贸政策相联系的重要议题之一。

第三,气候变化问题促使欧盟提升欧非经贸关系的“绿化”水平。因气候变化导致的各地政治和经济后果日益引起各国担忧。根据《里斯本条约》第4条,环境事务是欧盟共同权限,这增加了根据《欧洲联盟运行条约》第11条将环境纳入所有欧盟政策的义务。因此,气候治理的需要也促使欧盟在《科托努协定》中施加影响。2005年,该协定的修订版明确将气候变化议题纳入其中:“气候变化是一项严重的全球环境挑战,是对实现千年发展目标的威胁,需要充分、可预测和及时的财政支持。”^③随着气变成为日益重要的国际议程,在“后科托努协定”中,欧非强化了双方在气变领域合作的重要性,指出“缔约方应加强国家、社区和个人,尤其是弱势群体在面对与环境和气变有关的挑战、经济冲击、冲突和政治危机以及地方流行病和全球性流行病时的复原力”。^④

为此,欧盟将“绿色协议”嵌入对非经贸政策中。欧盟理事会于2021年1月在《气候和能源外交》的结论中确认要对外进一步加强国际气候融资动员,阻止对低收入国家化石燃料部门的投资,使贸易政策与气候承诺保持一致。2021年4月,欧委会

^① Paul Jackson, “This Will be Africa’s Century,” *Financial Times*, January 31, 2020.

^② Sebastian Steingass, Maurizio Carbone and Pascaline Winand, “The European Union and the Evolving Requirements of International Development: Aid, Policies, Partnerships,” *Global Affairs*, Vol.7, No.4, 2021, pp.425-436, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23340460.2021.1969669>.

^③ AGREEMENT Amending for the Second Time the Partnership Agreement between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, of the One Part, and the European Community and Its Member States, of the other Part, Signed in Cotonou on 23 June 2000, as First Amended in Luxembourg on 25 June 2005, Official Journal of the European Union, 4.11.2010.

^④ Partnership Agreement Between [The European Union / The European Union and Its Member States], of The One Part, and Members of The Organisation Of African, Caribbean And Pacific States, of The Other Part.

主席冯德莱恩在“欧盟和非洲绿色投资论坛”上表示:“绿色转型不仅仅是应对气候变化的必要条件,也是我们这个时代最大的经济机遇,可以成为我们欧洲和非洲经济复苏的引擎”。^① 故欧盟试图通过将气候议程与促进创造就业和可持续发展的行动相结合,以经济绿色转型推动欧非经贸合作。

总之,自 2000 年左右开始,由于外部力量迅速进入非洲,欧盟在非洲面临的地缘政治竞争压力急剧增加,欧盟试图通过签署《科托努协定》将欧非间“援助者—受援者”不平等关系转向“平等”关系,以此拉住或控制非洲。同时,非洲作为潜在新兴市场的巨大前景,也是欧盟通过《科托努协定》促进欧盟对非贸易的重要动力。且随着近年来气候变化、移民问题和绿色发展成为欧盟重要议程,它又逐渐将这些议题补充进对非经贸政策中。此外,世贸组织对欧盟对非单边优惠贸易裁定为非法的压力,及《科托努协定》下欧非“经济伙伴关系协定”谈判不如预期的现状,使欧盟在《科托努协定》到期后,不得不推动“后科托努协定”,以继续推进对非经贸政策改革并适当调整重点。

二 21 世纪欧盟对非经贸政策调整内容

冷战终结以来,欧盟对非经贸政策是多元的。比如针对北非,将其纳入“泛欧洲和地中海自由贸易区”框架内,针对撒哈拉以南非洲则商签“经济伙伴关系协定”,针对非洲最不发达国家则可采取“除武器外的一切”贸易模式等。由于欧盟对非经贸政策重点是针对撒哈拉以南非洲实施经济伙伴关系协定,故本文主要探讨欧盟针对该地区的经贸政策调整。简言之,21 世纪初以来,欧非经贸关系经历了从《科托努协定》到“后科托努协定”不同时期、不同阶段的政策调整。

(一) 从《科托努协定》到“后科托努协定”的对非整体政策转变

欧盟对非政策的整体架构由《洛美协定》《科托努协定》和“后科托努协定”所规定。2000 年,为取代到期的《洛美协定》,欧盟与非加太国家签署《科托努协定》。该协定成为包括欧盟与非洲在内的欧盟与非加太 79 国间政治、贸易和发展关系的法律基础,为期 20 年。其中 49 个非洲国家均来自撒哈拉以南非洲,4 个北非国家(阿尔及利亚、埃及、摩洛哥和突尼斯)则被欧洲“睦邻政策”所涵盖。

^① Duccio Maria Tenti, “How Can the EU Green Deal Affect EU-Africa Relations?” 25 June 2021, <https://www.ispionline.it/en/publicazione/how-can-eu-green-deal-affect-eu-africa-relations-30966>.

欧盟宣称,《科托努协定》旨在减少并最终消除非洲贫困,支持伙伴国家可持续发展、文化和社会发展,促进非加太国家逐步融入世界经济。其基本原则包括:平等伙伴关系、非加太国家自我决定发展政策、主题的多样性、合作和优先事项因国家发展水平而异等。^① 该协定由三大支柱构成:发展援助、经贸合作与政治关系。《科托努协定》在发展援助领域更加严苛的附加条件使它更具有超越欧非经贸关系的法律框架性质。比如,《科托努协定》通过欧洲发展基金(EDF)确保非洲受援国家对法治和基本权利的尊重,在发生腐败或侵犯人权的情况下,按照新设的援助撤销程序(协定第96和97条)进行干预。《科托努协定》的政治关系除了援助方面的政治附加条款外,还体现在更为广泛的其他领域,包括善政、法治、和平建设、安全(反恐恐怖主义和反大规模杀伤性武器)及移民问题等。^② 《科托努协定》于2005年和2010年分别获得修订,增加了有关政治合作、气变和环保及移民等领域的合作内容。根据其第95条,该协定应于2020年2月29日到期。

2018年始,欧非就《科托努协定》到期后的新协定进行谈判,就谈判方法、未来协议地位及其总体结构达成一致。第二轮技术性谈判于2019年1月开始,讨论共同基础的内容和一些战略优先事项。与非加太三个区域的谈判于2019年4月启动。2020年底,欧非完成政治谈判,2021年4月签署了“后科托努协定”,接下来需等待欧盟和非加太国家组织(OACPS)各成员内部法律认可手续的全部结束,这将花费数年时间。

从形式上看,“后科托努协定”与《科托努协定》的区别是:前者新设了“共同基础”部分,规定了欧盟与“非加太”合作伙伴“共同认可”的价值观和原则及开展战略合作重点领域,包括以人为本和以权利为基础的社会人权、民主和治理、和平与安全、人类和社会发展、环境可持续性和气候变化、包容性可持续经济增长和发展、移民和人口流动等。在非洲国家的坚持下,分别与三个区域签署的“后科托努协定”被分为三份有所差别的文本,以适应这些地区的需求、各自内部组织结构和发展情况的差异。这一包括新的区域重点和治理结构、根据每一地区需求量身定制的协定文本,是欧洲与非加太国家四十多年合作关系中的首次。

从内容上讲,这一合作框架延续了《科托努协定》三大合作支柱,但各支柱的内涵与合作原则发生了调整或改变。如在援助方面,欧盟将对非援助工具“欧洲发展基金”进行改革,经贸领域更加强调互惠性质等。该协定具有明确的法律约束力,第9

^① *Cotonou Agreement*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=LEGISSUM:r12101>.

^② Charles de Marcilly, “Post-Cotonou, the Modernisation of the ACP Partnership,” *European Issue*, No.440, 17/07/2017.

条提到签署国要“尊重所有人权和基本自由”和“基于法治的民主”,对违反这些原则将进行惩罚;第 101 条规定的争端解决机制比以往协定更加详细、更有约束力;在组织架构上,成立了非加太和欧盟部长理事会、大使委员会和联议会等。

从性质上看,“后科托努协定”将确定欧盟与包括撒哈拉以南非洲在内的非加太发展中国家未来二十年的政治、经济和机构合作框架,是全面和具有法律约束力的南北合作关系的新框架。欧盟试图通过建立这一新的协定来完成与非洲关系的“平等化”,从“捐助者—受援者”关系范式向欧非平等伙伴关系框架全面转变。

(二)21 世纪以来欧盟对非经贸政策的主要方案

在“科托努”时代,欧盟开始了对非“经济伙伴关系协定”的谈判,以期建立真正平等的互惠经贸关系。同时,从 21 世纪初开始,欧盟在非洲实施“除武器外的一切”的贸易模式,适用于非洲最不发达国家。然而,无论是在“科托努时代”还是在“后科托努”时代,通过建立“经济伙伴关系协定”以最终取代“除武器外的一切”的贸易模式是欧盟对非经贸政策的主体方向。

第一,“除武器外的一切”。

从“科托努”时代至“后科托努”时代,“除武器外的一切”的贸易模式(以下简称 EBA 模式)依然具有合法地位。然而,该模式是在《科托努协定》下对尚未建立欧非互惠自由贸易协定的替代和过渡方式,属于欧盟外贸普惠制(GSP)中最优惠的一种贸易模式。

历史地看,由于关贸总协定和后来的世贸组织均不赞同欧盟(欧共体)采取对非加太国家单边优惠贸易举措,因为它并未给予非加太之外的发展中国家以相应优惠,违背了普惠制和非歧视原则。鉴于欧盟和非加太国家并不想放弃这一措施,1996 年在新加坡举行的世贸组织第一次部长级会议上,时任世贸组织总干事鲁杰罗敦促世贸组织成员对来自最不发达国家(LDC)进口产品提供免关税和免配额进入发达国家市场。这项倡议在 2000 年得以落实,时任欧盟贸易专员帕斯卡尔·拉米宣布打算对源自最不发达国家的所有商品(武器及在过渡期内的香蕉、糖和大米除外)给予免税和免配额准入,^①这一被称为 EBA 的贸易模式获得世贸组织认可,成为该组织具有法律意义的授权条款。最终,欧盟于 2001 年 2 月与联合国承认的当时 48 个最不发达国家建立起 EBA 贸易模式。

^① Lucian Cernat et al., “The EU Everything But Arms Initiative and the LDCs,” in B. Guha-Khasnobis, ed., *The WTO, Developing Countries and the Doha Development Agenda*, Palgrave Macmillan, 2004, https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230523265_9.

因欧非之间尚无一套完整的经济伙伴关系协定生效实施,撒哈拉以南非洲 32 个最不发达国家按理与欧盟的经贸关系依然可适用 EBA 模式,尽管在原产地规则等方面更加严格。^①但那些并未被联合国赋予最不发达国家身份的非洲国家无法进入 EBA 模式,不得不面临欧非“经贸伙伴关系协定”谈判的压力。这种压力从 2008 年一直持续到今天的“后科托努”时代。

第二,“经济伙伴关系协定”。

“经济伙伴关系协定”谈判最初始于《科托努协定》,经艰难谈判后,目前欧盟尚未和作为区域整体的非洲签订正式“协定”,只是和个别非洲区域经济一体化组织和集团中个别国家签署临时或垫脚石“协定”。在“后科托努”时代,推进该“协定”谈判和最终生效依然是欧盟对非经贸政策的主体与终极方案。

历史地看,根据《科托努协定》第 36 条第 1 款规定:欧盟与非加太国家同意缔结新的与世贸组织兼容的贸易安排,逐步消除它们之间的贸易壁垒,由此启动“经济伙伴关系协定”谈判进程。而根据《协定》第 37 条第 1 款规定,世贸组织允许的最惠国待遇准则将于 2007 年底到期,故上述“协定”谈判应于 2008 年 1 月 1 日前结束。

由于“经贸伙伴关系协定”是《科托努协定》规定未来处理欧非经贸关系的主要工具,故其性质在欧盟看来“是一项贸易协定,而不是一项发展合作协定”,^②当然也是促进双方自贸区建设及放弃单边优惠、实现整体关系“平等”的经贸互惠协定。

从宏观角度而言,欧非“经济伙伴关系协定”规定双方贸易实施进出口产品零关税及无限配额制度。为此,非洲国家需在 15-25 年内逐步淘汰约 80% 的进口关税,其中敏感产品被排除在降税范围之外,主要包括农产品、酒类、化学品、塑料、木质纸、纺织品和服装、鞋类、陶瓷产品、玻璃器皿、贱金属制品和车辆等。如果某些欧盟商品对非洲出口增长过速,非洲国家可采取进口配额和重征关税等保障措施,但对原材料和非加工食品的出口税有限制,非洲国家只有在通知欧盟后在有限时间内征收新的出口关税。^③

然而,由于非盟(AU)缺乏足够权威和权能与欧盟开展两大洲之间的自贸区谈判,欧非间谈判最后不得不分为 5 个区域进行,即中部非洲(8 个国家)、西部非洲(16 个国家)、东南部非洲(11 个国家)、东非共同体(5 个国家)和南部非洲发展共同体(6 个

^① “EU-Africa Trade Relations: The Political Economy of Economic Partnership Agreements,” No.2, 2007.

^② James Thuo Gathii, “The Cotonou Agreement and Economic Partnership Agreements: Realizing the Right to Development,” United Nations Publication, 2013, pp.259-273.

^③ *Cotonou Agreement*, <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/glossary/everything-arms>.

国家)。

在谈判过程中,双方最主要的争议焦点之一是出口壁垒消除问题(包括关税),一些非洲国家主张对一些特定商品征收出口关税和进行限制,主要是农产品、渔业产品、矿产和金属产品,以及皮革和皮革制品。非洲国家对这类产品的出口实行限制,目的在于鼓励国内公司加工这些产品,发展国内工业,以及制造和出口高附加值产品。^①

由于重大利益和立场分歧,整个伙伴关系协定的谈判未在 2007 年底如期完成,而是在此后又花费了数年时间才取得进展。在上述时间段内,欧盟与西非、东非和南部非洲等若干国家陆续草签了被称为“临时”或“垫脚石”的协定。签署协定的国家多数不是联合国认定的最不发达国家,因为欧盟威胁不签署协定的国家将丧失 EBA 模式下的贸易优惠。截至 2022 年初,非洲共有 28 国草签临时“经济伙伴关系协定”,批准的国家只有 14 国。

无论是从区域层面还是整体性来看,欧非离完成正式的“经济伙伴关系协定”的谈判、签署和批准都距离遥远,故欧盟在与非洲签署的区域性“后科托努协定”第 16 条第 3 款写道:“双方同意,贸易合作应主要建立在现有的优惠贸易安排和经济伙伴关系协定(EPA)的基础上”。^② 因此在“后科托努”时代,欧非间就完成“经济伙伴关系协定”的基本安排没有发生原则性改变,谈判并最终建成互惠的“自贸区”依然是欧盟对非经贸政策核心。今后,欧非经济伙伴关系协定还会在非洲五大区域层面进行谈判,根据不同地区和国家特点在谈判进度、内容和重点方面都会有所差异。例如 2022 年 2 月,欧盟和肯尼亚启动了关于包含可持续性条款的临时经济伙伴关系协定谈判,双方同意就具有约束力的贸易和可持续发展条款争端解决机制开展谈判。^③

需要说明的是,对于那些不是联合国所认定的非洲最不发达国家,如尼日利亚,因拒绝欧盟乃至邻国的威胁并拒绝签署临时经济伙伴关系协定,将无权享受 EBA 模式下的贸易优惠,只能在不是特别慷慨的一般普惠制(GSP)下与欧盟进行贸易。^④

第三,以发展援助促进欧非贸易。

^① Małgorzata Czermińska, “Trade Relations between EU and African, Caribbean and Pacific Countries: With or Without Economic Partnership Agreements?” pp.97-119.

^② Partnership Agreement Between [The European Union / The European Union And Its Member States], of The One Part, And Members of The Organisation of African, Caribbean And Pacific States, of The Other Part.

^③ “Overview of Economic Partnership Agreements,” February 2022, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf.

^④ “EU-Africa Trade Relations: Why Africa Needs the Economic Partnership Agreements,” 19 March 2018, <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2018/03/19/eu-africa-trade-relations-why-africa-needs-the-economic-partnership-agreements/>.

在“科托努”时期,欧盟曾承诺提供更多的援助资金来解决因实施经济伙伴关系协定导致非洲国家相关财政收入损失和能力建设亟须提高等相关问题,每年使用促贸援助(AfT)资金中的一半(10亿欧元)以支持非加太国家,主要用于与贸易相关的有形基础设施建设(如运输、存储、通信和能源生产及供应等)及能力建设。^①因此,经济伙伴关系协定,并不仅是贸易协定,也应包含发展合作,以弥补非洲国家实施该协定进程中的损失,诸如关税收入和为提升竞争力所做的努力等。

但经济伙伴关系协定谈判至今,欧盟对于通过发展基金进行与协定项目直接有关的促贸援助的意愿并不高。其中,西非地区是唯一通过谈判,获得欧盟为双方经济伙伴关系协定项目提供援助的非洲地区,在这次援助中,欧盟承诺65亿欧元用于2014年至2020年期间与经济伙伴关系协定有关的发展项目。欧盟通过建立“经济伙伴关系发展计划”(EPADP),以确保经济伙伴关系真正促进双边贸易和吸引对西非国家的投资。^②南非地区(SADC-minus)正在建立自己的经济伙伴关系协定发展基金,但欧盟没有承诺具体的支持额度。

因此,“后科托努”时代,欧盟在经济伙伴关系协定中进行促进贸易的援助力度并不大,但在非洲国家诉求下有可能成为谈判的一部分,比如它与东南非洲的谈判中,明确指出“发展合作是其伙伴关系的一个关键因素,也是实现本协定目标的一个基本因素……”;与东非共同体经济伙伴关系协定中则强调了“能力建设,包括向东非共同体伙伴国提供财政和技术援助”的重要性。但欧盟如何利用改革后的欧洲发展基金(将欧盟中长期预算外安排纳入预算内安排)及现有各种融资工具,通过各类贸易支持计划,真正推动经济伙伴关系协定,并弥补非洲国家损失及促进经济繁荣,在“后科托努”时代需要欧非双方做出新的探索,尤其是欧方应有此意愿。

三 欧盟对非经贸政策面临严峻挑战

从科托努时代到后科托努时代,欧盟对非经贸政策主要以推动双方建立“经济伙伴关系协定”为最终目标。如今双方在临时“经济伙伴关系协定”基础上,继续推动建立全面“经济伙伴关系协定”。由于该协定在形式上是自由贸易协定,建立在经济自

^① E. Quak, “The EU and its Member States’ Trade Support Programmes for Economic Partnership Agreements (EPAs),” K4D Helpdesk Report, Institute of Development Studies, 2018.

^② Melissa Dalleau and Jeske van Seters, “Operationalising the West African EPA Development Programme: Moving beyond the Paperwork,” No.121, 2011, <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/DP-121-Operationalising-West-African-EPA-Development-Programme-2011.pdf>.

由主义理念之上，^①因此从普遍的自由贸易理论来看，它可能在多个方面对非洲产生潜在利好。

第一，它有助于非洲国家获得一个稳定的出口市场和贸易伙伴。欧洲本身是国际经济体系中最稳定的市场之一，而伙伴关系协定会让非洲产品（除武器及其装备外）永久获得可免税和免配额进入欧洲市场的机会。第二，它有利于非洲民众生活水平与生产工具质量的提高。由于从欧盟进口商品关税减免，非洲将获得更多物美价廉的生活用品，也能部分获得原本更昂贵的欧洲制成品用于工农业生产。第三，它能促进双边贸易量的增长，而这有利于促进非洲地区就业水平的提高。第四，它有利于带动投资。欧非互惠和稳定的贸易规则有利于营造较稳定的非洲经商环境，能刺激在非投资，扩大对欧加工产品出口。第五，相对灵活的“原产地规则”会鼓励非洲与那些和欧盟签订过经济伙伴关系协定的加勒比和太平洋岛国开展国际贸易。^②第六，它有助于加大欧洲进口商品的开放，促进非洲社会现代化水平提高，等等。

然而，上述从理论上阐述的部分对非利好需欧非双方符合理论的预设条件，即完全自由贸易的双方都应有大致相等的社会治理能力和发展水平，而欧非双方显然不具备对等的条件。根据世界银行的指标数据显示，在政府问责制、政治稳定性、政府有效性、监管质量、法治和腐败控制等领域，大多数撒哈拉以南非洲国家的得分相当低。总之，若一国达不到特定治理和发展水平，则很难从自由贸易中获益。^③基于此，在“后科托努”时代，欧盟如果继续推进与非洲国家“经济伙伴关系协定”的谈判，不但可能无法给非洲带来相应的好处，还可能给非洲国家带来如下严峻挑战。

（一）削弱非洲工业化进程

长期以来，非洲国家受惠于欧盟单边关税减免，但对来自欧洲的产品征收高低不等的关税，这为保护非洲刚刚起步的工业和孱弱市场具有不可替代的作用。如今，经贸伙伴关系所构建的自贸协定为欧洲商品进入非洲提供了逐步免税的法律依据，这意味着非洲要承受巨大的新的外部冲击。换言之，经贸伙伴关系协定在非洲基本权益不变情况下，将一种全新关税义务加之于非洲，面临此前通过关税而被抵挡在国境之外的欧洲商品的涌入。据“经济伙伴关系协定”安排，除农产品等敏感产品免于关税减

^① Hagan Sibiri, “Book Review: Neo-Colonialism and the Poverty of ‘Development’ in Africa,” *Africa Spectrum*, Vol.53, No.3, 2018, pp.140-142.

^② Economic Partnership Agreements (EPAs), <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/economic-partnership-agreements-epas>.

^③ Matthias Busse, “Revisiting the ACP-EU Economic Partnership Agreements—The Role of Complementary Trade and Investment Policies,” *Intereconomics*, Vol.45, No.4, 2010, pp.249-254.

除外,欧洲 80%商品将不受关税制约进入非洲,在非洲工业尚未形成也未有基本能力保护孱弱的工业生产前,欧非经贸交流在宏观层面将维持非洲提供原材料和初级产品、欧盟提供制成品的旧有模式。故经济伙伴关系协定一方面在维持且正加速深化固有的不利于非洲的双边经贸交流模式,另一方面却在促使非洲工业化方面鲜有作为。

举例而言,东非经济共同体中的肯尼亚与欧盟签署了临时经济伙伴关系协定,但该协定并没有促进肯尼亚奶制品对欧出口,尽管也没有来自欧盟的大量奶制品冲击肯尼亚市场,但在奶制品加工和附加价值的生产上,欧洲在肯尼亚掌握主动权。这是因为肯尼亚所在的东非经济共同体创造的内部自由贸易使其奶制品在区域内获得足够市场,而在技术标准和运输距离限制下,肯尼亚奶制品即使免税进入欧洲也不能在欧洲市场获得竞争优势。目前,东非经济共同体对欧洲奶制品征收 10%的关税,这使欧洲奶制品对肯尼亚的冲击没有想象中严重。然而与肯尼亚奶制品相关两大类产品“机械(如挤奶机、制乳机械、乳品加工用冰箱)和饲料”在欧盟对非出口优惠清单中,如欧盟对非出口的动物饲料作为中间产品将在 15 年内逐步取消关税。^①因此,尽管肯尼亚有机会通过更低价格获得欧盟更好的奶制品相关设备和饲料,但若无其他条件支持,该国自身生产与奶制品相关的工业产品的能力将受到严重限制。考虑到肯尼亚每年需从欧盟进口大量饲料和相关机械以支持其奶制品生产,尽管奶制品本身未受到欧盟的强烈冲击,但其进一步的发展却受制于欧盟制造业,或者说在为欧洲奶制品制造业提供血液。

再以加入了与欧盟临时经济伙伴关系协定的加纳家禽业为例,协定生效后,加纳市场充斥着来自德国等欧盟成员国的冷冻鸡肉,当地养殖户直言:“将会有更多鸡肉进口,加纳的家禽养殖场将关闭……我们的餐馆里到处都是来自欧洲的鸡……它真的扼杀了我们的家禽业”,这种情况也发生在与欧盟签署了临时经济伙伴关系协定的喀麦隆等国家。^②

由此可见,尽管欧盟声称经济伙伴关系协定会考虑对非洲农产品和初级工业品的保护,但实际上在产品分类上没有考虑到许多不受关税制约的欧洲商品会造成对非洲

^① Sean Woolfrey and San Bilal, “The Impact of Economic Partnership Agreements on the Development of African Value Chains: Case Studies of the Kenyan Dairy Value Chain and Namibian Fisheries and Horticulture Value Chains,” Discussion Paper 213, ECDPM, 2017, <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP213-Impact-EPAs-African-Value-Chains.pdf>.

^② Mark Langan, “Why Europe urgently Needs to Rethink Its Unfair Trade Deals with Africa,” 4 April 2019, Dialogue of Civilizations Research, <https://doc-research.org/2019/04/europe-trade-africa/>.

农业及与之相关的初级工业品和加工业的负面冲击。虽然欧盟也承诺在欧洲商品对非洲工业化造成冲击时采用止损机制，^①但冗长的官僚申请机制——非洲国家相应生产商可向欧盟提出保护申请，以重新向欧盟商品加征关税——导致止损的目标并不容易实现。另外，欧盟为减少非洲国家因欧盟商品带来的冲击，承诺为非洲国家提供融资服务以提升整个经济应对外部冲击的能力或弥补受到的损失，但承诺并不总能到位。以西非为例，临时经济伙伴关系协定下欧盟承诺为西非伙伴国家提供过渡成本和提高生产力的相关资金约 95 亿欧元，但事实上，欧盟最后只承诺 30 亿欧元的援助，且实际到位多少尚未公布。^②坦桑尼亚前总统穆科帕 (Benjamin William Mkapa) 曾撰文写道：“若经济伙伴关系协定得以实施，我们目前生产的 983 种产品中有 335 种将在协定‘敏感清单’中受到保护，但有 648 个税目将免税，这 648 个关税细目上的现有产业将不得不在没有关税保护情况下与欧盟进口产品竞争……欧盟已做出许多承诺，即该协定将伴随发展援助……目前欧盟已承诺提供微不足道的 349 万美元，相当于所需资金总额的 0.005%！这也与该地区面临的每年 2.51 亿美元关税收入损失相去甚远。”^③因此，欧盟关于经济伙伴关系协定能促进非洲工业化的发展更像是一个不可靠的愿景，它在很大程度上被欧盟巧妙的关税安排和微薄的发展承诺所冲淡。

(二) 弱化非洲国家财政收入并影响行政能力

对非洲国家而言，对进口商品课税是获得政府财政收入的重要来源。欧非经济伙伴关系协定中的商品互惠免税措施会对财政收入来源较为单一或对进口关税较为倚重的非洲国家产生较大冲击。比如，因进口关税取消，西非国家的海关收入将大幅下降，这一数字约占政府财政预算的 20%。在整个非洲，“中非经济共同体”(CEMAC) 国家和“东南非共同市场”(COMESA) 国家对欧盟进口商品采取的平均关税税率最高，分别达到 13.5% 和 12%，“东部和南部非洲”和“南部非洲发展共同体”(SADC) 国家对欧进口平均关税税率相对最低，但也分别达到 7.1% 和 8.1%。因此，关税收入是很多非洲国家的财政来源，经济伙伴关系协定将造成非洲国家财政收入大量损失。根据有关模型估算，在欧非经贸自由化进程中，西非经共体的关税损失达到 31.82 亿欧

^① 自 2014 年起，欧盟已停止对所有出口至 EPA 国家的产品进行出口补贴。欧盟已将生产和贸易扭曲措施降至最低。如果当地工业因来自欧洲的进口激增而受到威胁，EPA 允许采取措施保护工业部门和新兴工业。EPA—Eastern and Southern Africa, <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/epa-eastern-and-southern-africa>.

^② Mark Langan, “Why Europe urgently Needs to Rethink Its Unfair Trade Deals with Africa”.

^③ Benjamin William Mkapa, “Why the EPA Is not Beneficial to Tanzania,” *Daily News of Tanzania*, 28 July 2016, <https://www.southcentre.int/question/why-the-epa-is-not-beneficial-to-tanzania/>.

元,降低 29.2%,其中尼日利亚将损失 18.98 亿欧元,下降 28.3%,贝宁降低 7.5%,布基纳法索降低 25.8%。^① 在社会财富并不丰裕的情况下,关税收入下降导致财政收入的大量减少,会影响非洲国家政府为公共服务筹资的能力,从而促使这些国家重新调整内部税收结构,或采取提高税率、降低税基等措施,或改变针对与其他国际伙伴进口贸易的关税水平。而这些重大调整与改变并不容易实现,甚至可能带来内部动荡的风险。若通过从外部借贷或援助来充实减少的财政收入,又会导致本国对外金融依赖的脆弱性。

另外,关税对一个国家的外贸多样性具有重要意义,非洲国家可通过调整关税水平改变对外贸易的来源地或商品多寡与种类,甚至可以成为表达或施加对外政治影响的工具。但与欧盟的互惠自由贸易使得非洲国家在面对欧盟的政治影响或经济冲击时,缺乏有效制约手段,也会降低非洲国家实现对外经贸关系多样化和多元化的能力。

非洲国家在无法找到切实可行的财政收入替代来源时,其行政能力也会受到严重影响,并可能因此减少社会公共开支,而这一支出是非洲在初步工业化发展阶段非常重要的条件,是一国维护教育资源、基础设施建设和社会团结的重要物质基础。

(三)加重非洲对欧洲的经济依赖

第一,欧盟可通过投资,继续实现对非洲农业的控制。非洲拥有广阔的肥沃土地,适合农业种植。农业也是非洲的主要产业之一,小农业主约占非洲所有农场主数量的 90%,提供约 90%的非洲农用种子。^② 在经济伙伴关系协定下,尽管农产品被定为敏感商品受到保护,且欧洲农产品对非出口补贴从 2014 年起已取消,但非洲农业依然会受到欧洲产品潜在的严重冲击。

一方面,尽管欧盟取消了对非洲农产品出口特定补贴,但欧洲农业本身通过“绿箱”工具所获得的补贴非常可观,并得到世贸组织的许可。比如在 2019 年,欧盟直接支付给农民 382 亿欧元,另有 138 亿欧元用于农村发展,24 亿欧元支持农产品市场。^③ 巨量的农业补贴和先进技术的运用,使欧盟农产品和食品在国际市场拥有巨大优势。而且,尽管谷物、小麦等产品受到非洲关税控制,但农业加工品不在控制范围内,这为

^① Antoine Bouët, David Laborde and Fousseini Traoré, “The European Union–West Africa Economic Partnership Agreement: Small Impact and New Questions,” IFPRI Discussion Paper, No.1612, 2017.

^② “Colonialism’s New Clothes: The EU’s Economic Partnership Agreements with Africa,” GRAIN, 21 August 2017, <https://grain.org/en/article/5777-colonialism-s-new-clothes-the-eu-s-economic-partnership-agreements-with-africa>.

^③ “EU Agriculture Statistics: Subsidies, Jobs, Production (Infographic),” 24–11–2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20211118STO17609/eu-agriculture-statistics-subsidies-jobs-production-infographic>.

欧洲控制非洲农业生产过程提供了便利。因此,在自由贸易协定下,非洲农产品、农业和与农业相关初级加工业都会受到欧盟的冲击。德国籍欧洲议会议员瓦根内特(Sahra Wagenknecht)认为,非洲农业部门因欧非伙伴关系协定而受到负面影响,并认为欧洲最终需要停止掠夺非洲的原材料,而不是通过强化双边自由贸易,为非洲向欧洲移民提供更多的理由。^①

另一方面,非洲农产品对欧出口免关税政策,为欧洲资本进入非洲农业领域提供了良机。在没有农业技术转让的条件下,欧洲对非农业投资很可能不是为了提升非洲粮食自给水平,而是谋求利用非洲肥沃土地和廉价劳动力生产向欧洲出口粮食或其他经济作物。这将导致非洲自身小农经济受到欧洲农业的冲击,非但不能实现粮食等农产品自给,反而受制于欧洲资本。以肯尼亚为例,在签署与欧盟的经济伙伴关系协定后,该国利润丰厚的花卉出口行业被少数富有的外国农民和公司所控制。由于对欧出口免税,这些肯尼亚花卉出口获得的巨额利润被外国公司攫取,很难惠及当地人民。^②

因此,欧非经济伙伴关系协定将有助于欧洲的农产品和加工品进入欧洲,冲击非洲本地农业及其加工业发展,并为欧洲资本进入非洲,使以出口为导向的经济作物在非洲占据主导地位,为欧洲掠夺非洲土地资源提供了机会。^③ 尼日利亚前总统穆罕默德·布哈里(Muhammadu Buhari)如此总结:尽管非洲拥有世界上最未充分利用的耕地,却仍是粮食净进口国。^④

由于受保护的农业领域都能为欧洲商业和资本提供控制非洲的机会,那么在互惠制度下,在缺乏技术转让、严格的非洲初级工业发展保护和较完善的专业人才培养机制下,欧非的整体经贸关系将被日益固化成非洲提供原材料、欧洲提供工业制成品这种长期以来形成的依附模式,从而可能造成欧盟对非洲产业的全面控制,非洲许多国家将会被继续固定在“香蕉共和国”的地位上,继续严重依赖欧洲前宗主国。

第二,严格的出口商品行业标准,使非洲对欧产品被限制在原材料上,可能加剧工业上的对欧依赖。欧非经济伙伴关系协定是包含高标准行业生产要求的自贸协定,签署该协定意味着工业和产品必须严格遵守欧洲标准才能获准出口到欧盟。而非洲国家现有加工和制造领域商品要达到欧盟标准相当困难(即使普通的棕榈油或鱼产品

^① “EU-Africa Free Trade Will Create more Imbalances, Say Critics,” <https://www.dw.com/en/eu-africa-free-trade-will-create-more-imbances-say-critics/a-45018168>.

^② 2011年,基督教援助组织(Christian Aid)报告称,由于花卉出口到欧盟的资本外逃,肯尼亚每年可能损失5亿美元。

^③ “Colonialism’s New Clothes: The EU’s Economic Partnership Agreements with Africa”.

^④ <https://www.politico.eu/article/its-time-for-a-new-economic-deal-between-the-eu-and-africa/>.

也须满足某些标准,包括卫生和植物检疫措施等),其结果就是非洲将只能通过出口大量自身生产的较易满足标准的原材料和矿物等来获利。最后,非洲国家被限定为欧洲生产花卉、可可、棉花、菜豆和咖啡、矿石,却进口大量免关税的欧洲制成品。^①

2019年,欧盟通过“绿色协议”(The European Green Deal),从非洲出口到欧盟的商品也将受到单位碳排放的控制,这将导致非洲要么放弃对欧制成品的出口,要么降低制成品的单位碳排放。在非洲缺乏技术和财政资源以支持绿色产业发展的情况下,非洲的对欧出口将在很大程度上依赖于欧盟绿色技术,并受制于欧盟技术转让时施加的苛刻条件。

第三,原产地制度和最惠国待遇,使非洲对外经济开放程度受限,不得不加深对欧经贸依赖。“原产地制度”是欧非经济伙伴关系协定谈判期间双方关注的焦点。谈判初期,欧盟坚持严格的原产地制度,令非洲国家难以接受。在谈判后期,双方协商出新的原产地制度,规定与欧盟签署经济伙伴关系协定的成员国,其产品若有一个生产阶段发生在经济伙伴关系协定伙伴国(地区),该商品就能免税进入欧盟。这意味着与欧盟签署有经济伙伴关系协定的非洲国家如能证明其产品原料虽来自其他国家,但在本国加工过,或其产品是从其他与欧盟签署过经济伙伴关系协定的国家进口,再转口到欧盟,这些产品都能免税进入欧盟。这确实为非洲国家开展区内贸易和内部产品加工提供了机会,也为非洲和加勒比地区和太平洋岛国开展贸易提供了新的动力,但其不良后果在于限制非洲与“非加太”国家之外国家的贸易发展潜力。

为了巩固和扩大对欧产品出口和提升产品加工能力,非洲国家只能选择欧盟经济伙伴关系协定内的伙伴开展经贸合作(对用非加太以外国家的原料进行加工的产品,其加工含量达不到特定价值标准就不符合免税的原产地规则^②),也就是说,只有在非加太国家和地区内部进行对欧输出产品的贸易才可能获得对欧出口机会。这表明,该协定并不鼓励非洲与新兴国家等其他广大发展中国家开展更高水平经贸合作。

另外,伙伴关系协定中的“最惠国待遇”条款,同样会导致非洲国家在深化与广大

^① 2015-2016年,欧盟出口增长最多的是大米(80%)、糖(88%)和油籽(100%)。就撒哈拉以南地区的出口而言,大豆(85%)和棕榈油(273%)的出口大幅增长。欧盟的咖啡、茶、可可酱和可可粉的出口呈上升趋势,这表明撒哈拉以南国家从欧盟进口较多加工食品。此外,显而易见的是,欧盟对非出口增长较快商品如糖或油籽,负面冲击了非洲出口,撒哈拉以南的糖或油籽出口分别下降了20%。这表明,欧盟出口正在某些领域排挤非洲出口的假设可能符合事实。Ioana Lungu, “Neocolonialism or Balanced Partnership? Reframing Agricultural Relations Between the EU and Africa,” Flash Paper, No.10, 2017, Policy Crossover Center, Vienna.

^② Axud.b.4(2017)3253415 Guide to the Protocol on Rules of Origin of the Economic Partnership Agreement (EPA) between the European Union and Its Member States, of the One Part, and the SADC[1] EPA States, of the other Part, <https://www.tralac.org/documents/resources/sadc/epa/3825-guide-to-the-protocol-on-rules-of-origin-of-the-eu-sadc-epa-2017/file.html>.

新兴国家和其他发展中国家的自由贸易时缺乏强劲的动力。欧非经济伙伴关系协定中的最惠国待遇条款要求非洲国家将来给予欧盟以外“发达经济体”和“主要发展中经济体”的任何更优惠待遇同样需要给予欧盟(当然欧盟也有义务同样对待非洲国家,但考虑到欧盟的对非优惠已是最高等级,欧盟外国家难以超越,因此最惠国条款主要是向非洲提出的义务)。这就意味着,譬如非洲国家向巴西这样的国家提供进入非洲的商品(如汽车)的免关税待遇,将同样适用于从欧盟出口到非洲的汽车。因此,作为“主要发展中经济体”的巴西的商品在非洲市场上不会享有比欧盟商品更优惠的待遇,这就使欧盟与其他新兴国家在争夺非洲市场时具备竞争优势,导致新兴经济体没有动力寻求与非洲的相互让利措施。因为这些措施最终会被欧盟而不是本国出口商利用,最终导致南南贸易受阻,不利于非洲国家对外经贸关系的多样化,不利于非洲将来开展与中国、美国和其他发达经济体及新兴发展中经济体的贸易自由化谈判,而只能主要将进出口市场绑定在欧盟身上,形成对欧盟市场的长期依赖。^①

(四) 损害非洲一体化进程

欧盟本身的对非政策是由多个协定和政策综合构成。尽管“后科托努协定”及“经济伙伴关系协定”代表欧盟对非政策的主体,但实际上它们只包括撒哈拉以南非洲,北非被涵盖在欧盟的地中海邻国政策中。此外,欧盟还专门针对索马里、西非等地区设有各自独立的特殊政策框架。因此,与欧盟经常所宣称的“一个非洲”口号相反,实际上它通过“欧洲和地中海协议”为北非制定了一项制度,为签署了临时经济伙伴关系协定的非洲国家制定了另一种制度,对尚未加入该协定的非洲国家准备了一般普惠制度,而对最不发达国家依然确保“除武器外的一切”的EBA模式的有效性。^②

这种根据非洲国家不同情况制定政策的做法原则上没有问题,但在现实中,当非洲不能真正平等、自主地开展对欧关系时,欧盟对非互不相同的次区域政策框架,就会使非洲内部一体化和团结的难度增大。

事实上,经济伙伴关系协定的谈判方式会损害非洲一体化。由于欧盟未能在预定时间(2007年底)达成和非洲统一的“经济伙伴关系协定”,而不得不选择与非洲地区经济一体化组织进行谈判,并与部分国家签署“临时”经济伙伴关系协定。当然这与

^① “The Most Favoured-Nation Provision in the EC-EAC EPA and Its Implications,” https://www.cuts-geneva.org/pdf/BIEAC-BP09-EC-EAC_EPA_and_its_Implications.pdf.

^② Melaku Gebeye Desta, “The Normative Mess Governing Africa-EU Trade Relation Granted a New Lease of Life: Preliminary Reflections on the Trade-Related Aspects of the Negotiated Agreement between the EU and OACPS,” *Völkerrechtsblog*, 16.11.2021, <https://voelkerrechtsblog.org/the-normative-mess-governing-africa-eu-trade-relation-granted-a-new-lease-of-life/>.

“非盟”缺乏代表所有撒哈拉以南非洲国家与欧盟谈判的权威有关,也与不同非洲国家在谈判中立场差异较大以及非洲国家对该协定持有的怀疑态度有关,还与欧盟后来放言对不签署经济伙伴关系协定就终止固有贸易优惠的威胁有关。总之,欧盟后来与非洲不同的经济一体化组织开展谈判,并与个别国家签署临时经济伙伴关系协定,已经引发非洲次区域一体化的内部矛盾。一体化组织内部签署和没有签署的国家相互指责并相互竞争。比如在西非,加入了临时经济伙伴关系协定的加纳等与西非国家经济共同体(ECOWAS)其他尚未加入协定的成员存在争夺欧洲市场的竞争;又如南部非洲关税联盟(SACU)中的五个成员,有三个成员国(博茨瓦纳、莱索托和斯威士兰)签署了与欧盟的临时经济伙伴关系协定,可能会撕裂非洲大陆最古老的关税同盟。上述种种将对非洲的次区域一体化产生负面冲击,而这些次区域一体化是推动非洲更广泛的一体化的初步进程。^①

2013年,在非盟主导下,与会非洲国家着手制定“2063年议程”,其中一项重要措施是倡议《非洲大陆自由贸易协定》(AfCFTA),赞同在非洲建立自由贸易区,降低内部90%的关税细目(非洲最不发达国家为期10年,非最不发达国家为5年)。目前,非盟55个成员国中有36个国家批准了上述议程。如果55个成员国最终批准加入该协定,将形成世界上最大的自贸区。然而,非洲自贸区建设未取得初步成功前,其自贸区成员与欧盟签署的自贸协定会对其产生严重冲击。目前,非洲内部贸易约占非洲总体贸易的12%—15%,远低于其他大陆的内部贸易。^②当对外设立关税控制时,它会鼓励内部贸易的展开;相反,欧非自由贸易则会导致贸易转移,增加的欧非贸易将减少非洲内部贸易。^③

尽管欧盟长期以来主张让欧非经贸伙伴关系协定正向激励非洲一体化,就如2007年欧非里斯本峰会和2010年欧非基加利贸易部长会议重申的那样,^④但事实上,欧非经济伙伴关系协定目前依然对非洲经济一体化起到了不可低估的负面刺激作用。^⑤

^① James Anyanzwa, “EPA: Test of Unity as Kenya Breaks Away,” *The East African*, 28 January 2019, <https://www.theeastafrican.co.ke/tea/business/epa-test-of-unity-as-kenya-breaks-away--1411232>.

^② Jean Nanga, “The African Continental Free Trade Area: What Kind of Pan-Africanism?” *Europe Solidaire Sans Frontières*, 21 January 2019.

^③ James Thuo Gathii, *The Cotonou Agreement and Economic Partnership Agreements, Realizing the Right to Development*, UN-eLibrary, December 2013.

^④ http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2225-71602017000200007.

^⑤ David Luke, Melaku Desta and Simon Mevel, “The European Union Is Undermining Prospects for a Free Trade Agreement with Africa,” 14 December 2021, <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2021/12/14/european-union-is-undermining-prospects-for-free-trade-agreement-with-africa-epa-afcta/>.

结语：欧非“平等”关系应从形式走向实质

根据上述分析可知，欧盟自 21 世纪初以来所实施的对非经贸政策及适时调整，使欧非经贸关系在较大程度上朝着形式上的最大平等化持续迈进，即实现关税和配额的互免这种自由主义贸易互惠模式，并由此推进了其他形式的平等化，包括谈判中的平等政治地位和文本措辞上的平等化叙述等。然而，这一形式平等的自由贸易模式存在潜在的对非冲击，主要体现为非洲在与欧盟的经贸关系中将处于依然如故的弱势地位——出口附加值低的农矿产品，进口欧盟制成品，损害独立自主的潜力，并受制于带有改革条款的欧盟发展援助。

因此，尽管欧盟从《科托努协定》开始宣称通过“经济伙伴关系协定”来改变原来的“援助—被援助”的不平等关系，但贯穿于从“科托努时代”到“后科托努时代”的自由主义经贸关系调整进程表明，即使在形式上推动双方逐步实现了平等化，但在实质上存在强化非洲对欧盟的政治和经济依赖的潜在巨大风险。

为此，从非洲方面而言，它必须通过强化自我能力建设以加强抵御来自欧盟潜在巨大冲击的能力，包括提高非盟（AU）权威性和对欧谈判能力，推进非洲大陆经济一体化进程，提升本土政府管理和社会治理水平，并在对非谈判中争取有利自身的条款等。与此同时，非洲国家应充分利用与中国等新兴国家的经贸关系，实现非洲对外经贸关系多元化，对冲欧盟潜在的对非洲经济的控制，为实现非欧之间真正平等的伙伴关系注入新的动力。

（作者简介：简军波，复旦大学中欧关系研究中心副教授；责任编辑：张海洋）