

## “多边—多边”机制视域下的欧非峰会探析\*

王涛 鲍家政

**内容提要** 自2000年欧非峰会机制创设以来, 现已举办了五届, 在国际社会产生了一定影响, 也开创了一种以“多边—多边”机制为核心的对非合作模式。经过十几年的发展, 欧非峰会在理念建构与机制建设方面都取得了很大成果。欧非峰会试图建立以“多边—多边”机制为特征的新平台, 从而增强代表性, 并推进合作领域的开放化与合作模式的平等化。欧非峰会还注重吸纳民间社会与专家团体的参与, 通过完善监督环节以保障机制运行的透明度。然而, 欧非峰会对参会国数量及代表性的追求导致了利益泛化与集体行动困难等问题。欧非峰会对欧非双方对等地位的强调导致了议题的分割性且缺乏重点。欧非峰会对民间社会的重视削弱了非洲国家政府的执政基础, 并导致非洲国家缺乏对峰会相关决议的执行意愿与执行力。欧非峰会“多边—多边”机制还掩盖了欧盟与非盟两个组织内部成员国的权力差异问题。个别国家通过“绑架”机制, 导致峰会手段、目标乃至性质的偏移。欧非峰会成效不足的结构原因正是由于峰会“多边—多边”机制对于合法性的过度追求, 并由此产生了在峰会机制合法性与峰会实际成效之间的一系列悖论。

**关键词** 欧非峰会 “多边—多边”机制 非洲—欧盟联合战略 合法性 机制困境

**作者简介** 王涛, 云南大学非洲研究中心副教授(昆明 650091); 鲍家政, 云南大学非洲研究中心硕士生(昆明 650091)。

---

\* 本文获得云南大学青年英才培育计划资助, 系国家社科基金重大项目“中国对非洲关系的国际战略研究”(15ZDA066)的阶段性成果。感谢匿名审稿专家提出的修改意见, 文责自负。

当下,“X+非洲峰会”已成为国际对非洲外交的一种重要形式。<sup>①</sup>无论是中国、美国、日本、印度、土耳其等单个国家,还是诸如欧洲联盟(European Union)、阿拉伯国家联盟(League of Arab States)等区域政府间组织,都创设了各自的对非峰会。其中,既有因族群纽带和历史联系而结成的阿拉伯-非洲峰会(Arab-Africa Summit)、南美洲-非洲峰会(Africa-South America Summit),也有在新型南南合作话语体系中应运而生的中非合作论坛、印非峰会(India-Africa Forum Summit)及南美洲-非洲峰会,更有希望用对非经济合作换取政治支持的美非首脑峰会(United States-Africa Leaders Summit)、东京非洲发展国际会议(Tokyo International Conference on African Development)、韩非论坛(Korea-Africa Forum)、土耳其-非洲合作峰会(Turkey-Africa Cooperation Summit)。值得注意的是,阿拉伯-非洲峰会与欧非峰会(EU-Africa Summit)是一类以政府间组织为互动主体的峰会类型,“多边-多边”机制是它们共有的显著特征。

何为“多边-多边”机制?从理论上溯源,它应该是“多边主义”(Multilateralism)概念衍生出来的一个操作性概念。多边主义包括外交层面上的战略性多边主义,与强调多边制度结构(Multilateral Institutional Structure)的制度性多边主义。<sup>②</sup>其中,“在广义的行动原则基础上协调3个或更多国家之间关系的制度形式”就是“多边机制”(Multilateral Mechanism),<sup>③</sup>它应该涵盖多国间共同制订的用于指导其互动的协议、规范和决策程序。<sup>④</sup>多边机制既能是3个国家以上的多国间互动,也能是一国与一个国际组织间的互动,还可以是两个或更多国际组织间的互动。最后这种情况就是本文所说的“多边-多边”机制,即作为多国利益与意志集合体的国际组织之间的互动(包括以国际组织为平台的双方成员国间的互动),及作为互动结果与新一轮互动依据的协议、规范及决策程序。例如欧非峰会,无论从峰会双方的身份属性(政府间组织),还是从峰会双方的互动模式(多边主义)来看,都符合“多边-多

① “X+非洲峰会”这一概念最早由韦民提出,参见韦民、王春燕:《“X+非洲峰会”:一个新的国际外交模式》,载《学习月刊》2008年第13期,第43~44页。

② 秦亚青:《多边主义研究:理论与方法》,载《世界经济与政治》2001年第10期,第9页。

③ [美国]约翰·鲁杰主编:《多边主义》,苏长和等译,浙江人民出版社,2003年版,第12页。

④ 这里有关“多边机制”的定义借鉴了克拉斯纳对“国际机制”的界定。See Stephen D. Krasner ed., *International Regimes*, New York: Cornell University Press, 1983, p. 2.

边”机制的界定。与阿拉伯-非洲峰会缺乏实质性成果、进展极为有限相比,<sup>①</sup>欧非峰会在“多边-多边”机制化建设方面,更具有研究的典型意义。

学界对欧非峰会的机制与运作抱有极大的兴趣。自2000年欧非峰会机制创设以来,相关的争论就始终持续。学者们的争论聚焦以下三方面:第一,欧非峰会是欧非关系的简单承继还是革命性突破?一些人将着眼点放在欧盟高举意识形态大旗、排挤非洲少数“独裁”政权上,据此认为欧非峰会只是传统欧非关系的延续,其本质与意图都从未超越欧非关系中的“主从角色”分配。<sup>②</sup>但另一些人则认为,欧非峰会将从根本上“重塑”现有的南北关系格局,实现南北融合发展。<sup>③</sup>这不仅表现在欧盟对非洲的善意援助方面,<sup>④</sup>而且体现在欧盟支持非洲的能力建设方面。<sup>⑤</sup>第二,欧非峰会现有效能不足究竟是结构性还是过程性原因?一些人指出,欧非峰会只是日本非洲东京国际发展会议、中非合作论坛等第三方影响下的产物。无论在机制创设、议程设置还是峰会的具体内涵上,都带有明显的模仿痕迹与被动性特征。不过,达米安·赫利(Damien Helly)注意到欧非峰会的互动双方是复数形态,这可能将激发出制度创新的新动力。<sup>⑥</sup>第三,欧非峰会究竟是一种全新的理想外交抑或是经“理想包装”后的现实外交?一些人认为,欧盟自身多边主义的特征决

---

<sup>①</sup> 阿拉伯-非洲峰会自1977年创立后便长年停滞,直到2010年才又重新召开第二届峰会,并规定每三年在非洲国家和阿拉伯国家间交替举办。参见[赞比亚]恩琼加·迈克尔·穆里基塔:《非洲后冷战时期战略伙伴关系背后的国际政治》,载《非洲研究》2016年第1期,第27~28页。

<sup>②</sup> 周玉渊:《地区间主义的两种形式——基于欧盟与中国对非地区间合作经验的分析》,载《世界经济与政治》2011年第7期,第42~43页;Stephen Ellis,“Africa in the World: A Historical View”, in Ton Dietz, Kjell Havnevik, Mayke Kaag and Terje Oestigaard eds., *African Engagements: Africa Negotiating an Emerging Multipolar World*, Leiden: Brill, 2011, p. 374; Damien Helly, “The EU and Africa since the Lisbon Summit of 2007: Continental Drift or Widening Cracks”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 20, No. 1, 2013, p. 150.

<sup>③</sup> Gilbert M. Khadiagala, “Africa and Europe: Ending a Dialogue of the Deaf?” in Adekeye Adebajo and Kaye Whiteman eds., *The EU and Africa: From Eurafrique to Afro-Europa*, London: Hurst, 2012, p. 128; 金玲:《欧非关系转型——从“依附”到“平等”》,载《国际问题研究》2008年第3期,第26页。

<sup>④</sup> Bolade M. Eyinla, “Beyond Cairo: Emerging Pattern of Euro-African Relationship”, *Africa: Rivista Trimestrale Di Studi E Documentazione Dell’ Istituto Italiano Per L’ Africa E L’ Oriente*, Vol. 59, No. 2, 2004, pp. 163-175.

<sup>⑤</sup> 王学军:《欧盟对非洲政策新动向及其启示》,载《现代国际关系》2010年第7期,第53页;丁银河:《冷战后欧洲联盟多边外交战略研究》,武汉大学出版社,2011年版,第112~116, 213~214, 227~228页。

<sup>⑥</sup> Damien Helly, op. cit., pp. 137, 145.

定了其外交战略的多边主义偏好,<sup>①</sup>这是对美国单边主义外交的革命性突破。作为一种新兴的“规范性力量”(Normative Power),欧非峰会也将有助于“催生”国际政治经济新秩序。<sup>②</sup>而另一些人则提醒道,当面对情况与欧洲极其不同且安全形势复杂、经济发展层次极低的非洲时,欧非峰会的制度性目标不仅是难以达成的,更是不切实际的空想。<sup>③</sup>弗雷德里克·索德巴姆(Fredrik Soderbaum)与卢克·范·兰根霍夫(Luk van Langenhove)就指出,并非“制度”、而是“合作”这样一个切实的目标,才是欧非峰会的出发点与归宿所在。当然,这也制约了峰会的创新可能。<sup>④</sup>

由此看,目前学界针对欧非峰会的研究是以南北关系、峰会外交、多边主义等问题为切入点。尽管各方的意见都揭示了部分真相,但其中的关键在于,无论革新与否,无论革新的潜能有多大,都并不取决于“峰会”这一形式,而在于欧非峰会本质上的“多边-多边”机制,它所涉及的其实正是“多边-多边”机制的适用性及其边界问题。本文试图从“多边-多边”机制的视角入手,梳理总结出欧非峰会的发展阶段与特征,考察欧非峰会“多边-多边”机制的建设成效、困境,并提出相关启示。

## 欧非峰会的缘起与发展

欧非峰会机制的出台与峰会双方在冷战后的形势变化密切相关。首先,从欧洲方面看,欧共同体成员国在于1992年签署的《马斯特里赫特条约》(Maastricht Treaty)中表示,要重新调整欧共同体与非加太国家的关系,使其服务于后冷战时期欧洲地区的政治与安全利益。<sup>⑤</sup>1993年欧盟成立后,尽管执行了一套共同的外交和安全政策,但成员国中前宗主国与非洲国家的历史关

---

<sup>①</sup> Fredrik Soderbaum and Luk van Langenhove, *The EU as A Global Player: the Politics of Interregionalism*, New York: Routledge, 2006, p. 9.

<sup>②</sup> “规范性力量”(Normative Power)一词最早由英国学者伊恩·曼纳斯(Ian Manners)提出, See Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, pp. 235-258.

<sup>③</sup> Gilbert M. Khadiagala, op. cit., pp. 215-235; Daniela Sicurelli, *The European Union's Africa Policies: Norms, Interests, and Impact*, Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2010, p. 174.

<sup>④</sup> Fredrik Soderbaum and Luk van Langenhove, op. cit., p. 2.

<sup>⑤</sup> European Council, *Treaty on European Union, Signed at Maastricht on 7 February 1992*, Brussels: Official Journal of the European Communities, Vol. 35, No. C191, July 29, 1992, p. 33.

系仍具有主导性影响。不过，随着 1995 年奥地利、瑞典、芬兰的入盟，欧盟内部与非洲国家无殖民历史联系的成员国数量进一步增加，大大改变了传统欧非关系的模式。而欧盟的民主主义建构理念也促使其在开展对非关系时，亟需改变以往的宗主国思维与作风。<sup>①</sup>

其次，从非洲方面看，随着冷战结束，非洲对世界大国的地缘战略价值下降了。为了有效应对被边缘化的现实，1994 年召开的第七届泛非代表大会重新提出要以“泛非主义”为指导，加速非洲地区整合。<sup>②</sup> 20 世纪 90 年代后半期，非洲次区域组织接连成立：1994 年成立了西非货币联盟与东南非共同市场，1996 年成立了政府间发展组织，1998 年萨赫勒 - 撒哈拉国家共同体成立，1999 年中部非洲经济与货币共同体成立。<sup>③</sup> 地区一体化不仅在一定程度上激活了非洲发展的潜力，而且也呼应了欧盟的多边政策偏好，为后冷战时期欧非关系的发展提供了新的推动力。

随着欧非内部出现的一些革新以往关系模式的新因素，欧盟在 1996 年提出了举办欧非峰会的设想。经过双方的协调，1999 年非洲统一组织 (Organization of African Unity) 第 35 届首脑峰会最终接受了这一倡议。自 2000 年 4 月第一届欧非首脑峰会在开罗召开以来，至今已成功举办五届。2000 ~ 2005 年欧非峰会处于草创期阶段。2000 年第一届欧非峰会召开，通过了要建立面向 21 世纪平等、尊重、团结、合作的新型伙伴关系的《开罗宣言》(Cairo Declaration)，<sup>④</sup> 标志着欧非间最高级别政治对话机制“开罗进程”(Cairo process) 的开启，<sup>⑤</sup> 并代表了一种新型“多边 - 多边”机制的实践。<sup>⑥</sup> 2005 ~ 2007 年，欧非峰会进入调整期。原定于 2003 年召开的第二届欧非峰会因穆加贝 (Robert Gabriel Mugabe) 参会问题而一再推迟，“开罗进程”的停

---

① European Council, *Common Position of 25 May 1998 Concerning Human Rights, Democratic Principles, the Rule of Law and Good Governance in Africa*, Brussels: Official Journal of the European Communities, Vol. 41, No. L158, 1998, p. 1.

② African Development Bank, *Economic Integration in Southern Africa*, London: Biddles, 1993, p. 1.

③ Richard Gibb, “Regional Integration and Africa’s Development Trajectory: Metatheories, Expectations and Reality”, *Third World Quarterly*, Vol. 30, No. 4, 2009, pp. 701 - 720.

④ CEU, *Cairo Declaration: Africa - Europe Summit under the Aegis of the OAU and the EU*, Brussel: Council of the European Union, April 3 - 4, 2000, p. 2.

⑤ Jack Mangala, “Africa - EU Strategic Partnership: Historical Background, Institutional Architecture, and Theoretical Frameworks”, in Jack Mangala ed., *Africa and The European Union: A Strategic Partnership*, New York: Palgrave Macmillan, 2013, p. 17.

⑥ Ibid., p. 16.

摆促使欧盟开始调整其非洲政策。在2005~2007年间,欧盟出台了一系列文件,在对非合作观念、框架、具体政策方面都进行了调整,并在2007年召开的第二届欧非峰会上将“非洲-欧盟联合战略”确定为双方的基本合作框架。<sup>①</sup>2007年以来,欧非峰会迈入平稳发展期。随着“非洲-欧盟联合战略”(A Joint Africa-EU Strategy)框架确立了欧非峰会的核心议题与会议程序,此后的三届峰会(2010年、2014年、2017年)均以该框架为依托,并结合当时欧非双方共同关心的国际热点问题进行磋商。截至2018年,欧非峰会一共举办了五届,尽管在2000~2007年间曾遭遇停摆困境,但此后基本形成了每三年召开一届的固定周期,持续性较好。参会国也在总体上呈增加的趋势,2000年第一届欧非峰会仅有15个欧盟成员国和48个非洲国家的代表参会,到2017年第五届欧非峰会举办时,已有28个欧盟成员国与55个非盟成员参会,涵盖了欧盟与非盟的全部成员。欧非峰会机制建设基本成熟、运行平稳,已成为当前欧非关系发展的最重要平台。

综观五届欧非峰会的发展历程,有两个特点值得关注。第一,欧非峰会促使欧盟对非政策从分散性拼合向全局式整合过渡。2000年第一届欧非峰会召开时,欧盟所倡导的对非新型关系仍停留在纸面上,对非关系的开展主要还是依赖以往的三大政策框架:《洛美协定》(以及《科托努协定》)框架下欧盟对非加太国家的整体政策;“欧洲-地中海伙伴关系”(“睦邻政策”)框架下欧盟对北非国家的关系;欧盟与南非单独的《贸易、发展合作协定》(Trade and Development Cooperation Agreement with South Africa)。<sup>②</sup>“开罗进程”并未革新欧盟原有的对非机制,非洲仍被视为北非、撒哈拉以南非洲与南非3个相对独立的区域。

首次欧非峰会召开后,一些影响欧非关系的新因素促使欧盟对相关机制做出调整、升级。其一,2002年“非洲统一组织”改组为“非洲联盟”(African Union),使非洲整体性进一步增强;以“非洲发展新伙伴计划”(the New Partnership for Africa's Development)为基石的非洲自主发展设想使非洲国家在与外部世界的关系上更具主动性,这些都挑战了首届欧非峰会中欧盟

---

<sup>①</sup> CEU, *The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint African-EU Strategy*, Brussel: Council of the European Union, December 9, 2007, p. 2.

<sup>②</sup> ECDPM, *The EU-Africa Partnership in Historical Perspective*, Maastricht: European Centre for Development Policy Management, December, 2006, p. 1.



的主导权。<sup>①</sup>其二,一批东欧国家加入欧盟,使欧盟的对非政策难以聚焦。其三,21世纪以来中国等新兴大国对非合作的推进增加了非洲的外部选择机会,非洲对发展与欧盟的关系不那么迫切了。最后,“美国 - 撒哈拉以南非洲贸易与经济合作论坛”(United States - sub - Saharan Africa Trade and Economic Cooperation Forum)及其他美国对非合作机制也冲击了较为“务虚”的欧非峰会。而以是否邀请津巴布韦总统穆加贝参会为导火线,终于引发了欧非双方在参会代表权上的分歧,并导致原定于2003年召开的第二届欧非峰会流产。<sup>②</sup>

为化解欧非关系的僵局,欧盟不断调适其对非合作观念与合作战略,并致力于构建一个新的更为全局性的对非合作框架。2005年10月,欧盟提出了对非“综合、统一、长期”的政策构想与“一个欧洲、一个非洲”的理念。<sup>③</sup>当年12月,欧盟又发布了《欧盟与非洲:走向战略伙伴关系》(The EU & Africa: Towards a Strategic Partnership)的文件,强调在未来十年将在提升非洲可持续发展与良治的基础上,建立欧非新型战略伙伴关系。<sup>④</sup>同月,在巴马科(Bamako)举行的第五届欧非部长级会议上,欧非双方共同决定制订一项新的“非洲 - 欧盟联合战略”,以打造更具主动性的伙伴关系,改变欧盟以往单方面对非政策的缺陷。<sup>⑤</sup>2007年6月,欧盟通过《从开罗到里斯本:欧非战略伙伴关系》(From Cairo to Lisbon - The EU - Africa Strategic Partnership)的宣言,强调欧非关系将以欧盟、非盟为中心展开,<sup>⑥</sup>并在“有效多边主义”的指导下向前推进。<sup>⑦</sup>

---

① ECDPM, *Towards a Joint Africa - Europe Partnership Strategy, Issue Paper II: Setting the Agenda*, Maastricht: European Centre for Development Policy Management, December, 2006, pp. 3 - 6; Jack Mangala, op. cit., p. 17.

② Tony Hawkins, “Mugabe Scores Coup at EU - Africa Summit”, *Financial Times*, December 8, 2007.

③ CEC, *EU Strategy for Africa: Towards a Euro - African pact to accelerate Africa's Development*, Brussels: Commission of the European Communities, October 12, 2005, p. 2.

④ ECDPM, *The EU & Africa: Towards a Strategic Partnership*, Maastricht: European Centre for Development Policy Management, February, 2006, pp. 1 - 3.

⑤ CEU, *EU - Africa Ministerial Meeting, Bamako (Mali)*, 2 December 2005, Brussels: Council of the European Union, December 5, 2005, p. 2; CEC, *From Cairo to Lisbon - The EU - Africa Strategic Partnership*, Brussels: Commission of the European Communities, June 27, 2007, p. 5.

⑥ Jack Mangala, op. cit., p. 19.

⑦ “有效多边主义”是相对于“单边主义”而言的,欧盟2003年提出这个理念,希望通过它促成有效的国际多边合作,并以此来制订新的国际规则。See EC, *A Secure Europe in a Better World: European Security strategy*, Brussels: European Council, December 12, 2003, p. 9.

2007年12月,在里斯本召开的第二届欧非峰会上,欧非双方通过了《欧非战略伙伴关系:非洲-欧盟联合战略》(The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy)以及实施该战略的《行动计划:2008~2010年》(First Action Plan: 2008—2010),正式将“非洲-欧盟联合战略”确定为双方的基本合作框架。<sup>①</sup>在此框架下,双方致力于通过建立“以人为本”的伙伴关系、调动公民社会的力量来解决共同关注的问题,<sup>②</sup>并加强非洲和平与安全,推动非洲一体化进程。该框架是“有效多边主义”的制度性尝试,欧非双方试图建设一个富于代表性的、强有力的合作机制,共同应对全球挑战。<sup>③</sup>该合作框架的正式出台不仅标志着欧盟突破了以往地域分割型的对非合作框架,建立起一个统筹整个非洲大陆全局的新架构,还标志着欧盟打破了以往过度关注援助与贸易的“洛美体制”,开始将视野扩展到非洲的政治、安全、科技等领域(参见图1)。

第二,欧非峰会的主题在难民等非传统安全因素的影响下,从经济合作与非洲发展向安全与援助等更为传统的议题转变。

欧非峰会最初的目的是加强欧盟与非洲的经济合作,并推动非洲的发展。第一届欧非峰会便围绕“跨区域经济合作与一体化;非洲加速融入全球经济体系;加强非洲人权、民主、善政与法治;非洲冲突的预防、管理与解决;非洲发展问题”<sup>④</sup>这5个议题展开,尽管欧盟提出的人权与消除贸易壁垒等议题未获非方的响应,但欧非双方还是在加强经济合作、减免非洲债务与消除非洲贫困领域达成了共识。在第二届欧非峰会为欧非双方确定的8项伙伴关系中,“贸易与地区一体化”、“能源”、“气候变化”等涉及欧非经济合作与促进发展的议题也占据了绝大部分。受金融危机和欧债危机影响,2010年11月底在利比亚的黎波里召开的第三届欧非峰会将主题调整为“投资、经济增长与就业”(Investment, Economic Growth and Job Creation),并在会议上着重

① CEU, *The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint African-EU Strategy*, p. 2.

② 欧非双方在此次峰会上确立了八个领域的伙伴关系,包括“和平与安全”、“民主治理与人权”、“贸易与地区一体化”、“实现联合国千年发展目标”、“能源”、“气候变化”、“移民、人口流动与就业”、“科学、信息社会和太空”, see CEU, *First Action Plan (2008-2010)*, Brussel: Council of the European Union, December 9, 2007, p. 4.

③ CEU, *The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint African-EU Strategy*, pp. 2-3.

④ CEU, *Cairo Declaration: Africa-Europe Summit under the Aegis of the OAU and the EU*, pp. 3-15.



探讨了欧非如何通过有效合作实现经济复苏的问题。<sup>①</sup> 同时，欧盟在 2008 年以来面临着过度依赖俄罗斯能源供给所导致的地缘安全困境问题，因而，如何利用非洲能源以实现欧盟能源供给多元化，也成为双方讨论的重点。会议最后通过的《的黎波里宣言》（Tripoli Declaration）以及《2011 ~ 2013 年行动计划》（Action Plan for 2011—2013）进一步强调了欧盟与非盟应深入挖掘“多边 - 多边”机制的效能，加强经济合作，在全球治理中发挥更大的作用。<sup>②</sup>

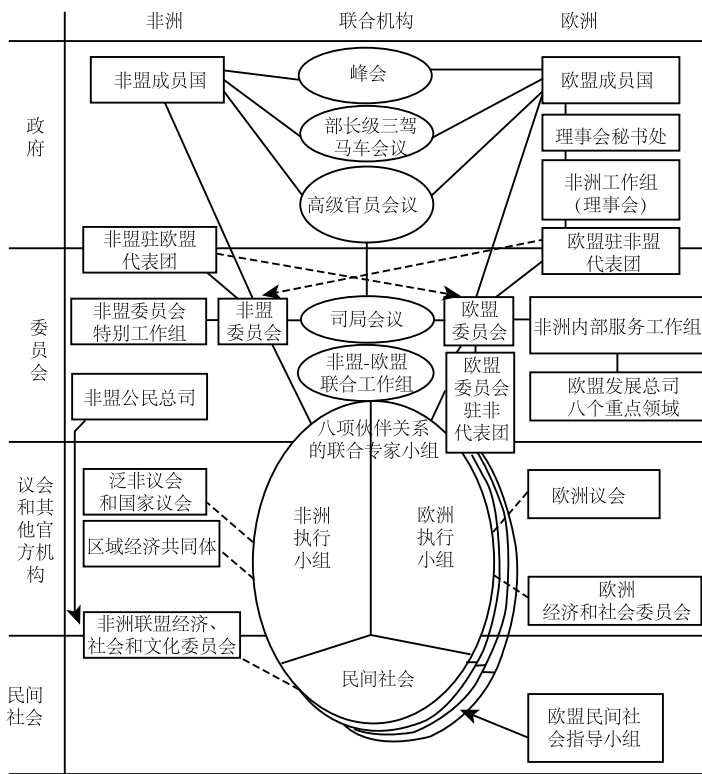


图1 “非洲 - 欧盟联合战略” 框架下的欧非合作机制

资料来源：Veronika Tywuschik and Andrew Sherriff, *Beyond Structures? Reflections on the Implementation of the Joint Africa - EU Strategy*, Maastricht: European Centre for Development Policy Management Discussion Paper No. 87, February 2009, p. 9.

<sup>①</sup> CEU, *Joint Africa EU Strategy Action Plan 2011 - 2013 Introduction Part*, Brussel: Council of the European Union, 2010, p. 1.

<sup>②</sup> CEU, *Tripoli Declaration, The Africa - EU Partnership*, December 1, 2010, <http://www.africa-eu-partnership.org/en/newsroom/all-news/tripoli-declaration-after-3rd-africa-eu-summit.2010-11-17>.

然而,第三届欧非峰会结束后不久,北非地区受阿拉伯剧变的影响,陷入持续动荡与冲突,欧非海洋边界的管理也陷入失控状态,大批非洲难民通过地中海偷渡欧洲,引发了严峻的社会问题乃至安全问题。因此,2014年4月2~3日在布鲁塞尔召开的第四届欧非峰会就将难民问题作为最核心的关注点,峰会主题也聚焦在“和平”、“繁荣”、“民众”3个关键词上。<sup>①</sup>这实际上标志着双方的关注点从合作与发展突然转向了如何有效应对、消除难民问题上。会议通过的《布鲁塞尔宣言》(Brussels Declaration)、《布鲁塞尔路线图2014~2017》(Brussels Roadmap 2014—2017)以及《欧非有关人口迁徙与流动的声明》(EU-African Declaration on Migration and Mobility),也将注意力放在欧盟如何增加对非投资项目以促进非洲国家的发展能力方面,以期在根本上铲除难民产生的土壤。事实上,从2014年开始,欧非峰会的主题就大大偏离了“非洲-欧盟联合战略”所设定的初衷。会后,愈演愈烈的难民问题及与之相关联的恐怖袭击问题持续对西欧、南欧地区国家造成严重的冲击。2015年11月,欧非双方在马耳他首都瓦莱塔专门召开了“欧盟-非洲移民峰会”,就如何有效防堵非洲难民偷渡欧洲的问题进行了讨论,不过,非洲国家反对欧盟强制遣返难民的政策。<sup>②</sup>2017年11月29~30日,在科特迪瓦首都阿比让召开的第五届欧非峰会仍是以难民问题为主题。会议通过了《为了可持续发展的未来,向青年投资宣言》(Final Declaration: Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development)与《关于利比亚移民局势的联合声明》(Joint Statement on the Migrant Situation in Libya),并提出通过发展青年技能培训、在非洲创造更多就业机会,从根本上阻绝难民的产生。欧盟还承诺将对非盟的援助额提高到占国民生产总值的0.7%。<sup>③</sup>总之,从2014年第四届欧非峰会开始,峰会主题已从合作与发展问题偏向了安全与援助等更为传统性的议题。一些学者由此指出,随着议题的转变,欧非关系中欧盟的主导性不仅没有被削弱,反而愈发凸显;在致力于打造欧非平等伙伴关系新型“多边-多边”机制框架下,峰会的内涵与性质也未发生根本性

① CEU, *Brussels Declaration*, Brussel: Council of the European Union, April 2-3, 2014, p. 1.

② EC, *Valletta Summit Political Declaration*, Brussels: European Council, November 11-12, 2015, pp. 1-3.

③ CEU, *Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development Declaration*, Brussel: Council of the European Union, November 29-30, 2017, p. 5.

的变化。<sup>①</sup>

## 欧非峰会的机制特点

通过对欧非峰会历史的梳理，我们注意到，津巴布韦总统穆加贝的参会资格问题曾引发欧非各方的激烈博弈乃至对抗，甚至一度导致峰会机制的“停摆”。这也从一个侧面反映出欧非峰会“多边 - 多边”机制对于代表合法性、程序合法性的追求，并且成为欧非峰会区别于其他峰会的较为显著特征。

第一，欧非峰会试图通过建立“多边 - 多边”机制这一新型交往平台以化解欧非关系中的历史合法性问题。在历史上，无论是奴隶贸易、禁奴运动，还是瓜分非洲，都是由欧洲列强主导或引导的。欧洲一国的对非关系，往往呈现出“前宗主国 - 前殖民地”关系的特点。随着独立后非洲国家的发展陷入困境，欧洲前宗主国的影响与干涉便会增强，即所谓的“新殖民主义”。<sup>②</sup>这成为欧非关系发展过程中难以摆脱的沉重历史债务，大大制约了欧非合作的广度和深度。欧非峰会作为新的合作平台，一方面将英、法、葡等前宗主国纳入欧盟体系，并通过更多与非洲历史瓜葛较少的欧盟成员国的参与，淡化“老欧洲”殖民主义与强权的色彩，另一方面则以非盟、而非单个非洲国家为对话方，有意提升非洲的整体地位与影响，从而实现欧非双方的真正对等。<sup>③</sup>与此同时，欧非峰会的设计也有助于打破以往的势力范围格局，改变过去法国只与前法属非洲殖民地、英国只与前英属非洲殖民地开展合作的分割型互动，从而在一定程度上突破非洲国家发展对欧关系时难以消除的“宗主国属性”。<sup>④</sup>

具体而言，欧非峰会“多边 - 多边”机制强化了参会国的代表性，从而有效解决了欧非关系中的历史合法性问题。其一，在对非关系中，欧洲从前

---

<sup>①</sup> Jack Mangala, “The European Union and Africa: Old Partners in A Changing World”, in Jack Mangala ed., *African and the New World Era: From Humanitarianism to A Strategic View*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, p. 187.

<sup>②</sup> Mark Langan, “Budget Support and Africa - European Union Relations: Free Market Reform and Neo-Colonialism”, *European Journal of International Relations*, Vol. 21, No. 1, 2014, pp. 101 - 121.

<sup>③</sup> Damien Helly, *op. cit.*, p. 143.

<sup>④</sup> 金玲：前引文，第58页。

宗主国为主导向更全面地反映欧盟不同成员国的诉求转型。冷战期间，欧非关系基本上就是前宗主国与前殖民地之间的关系，即英非、法非、葡非等关系的简单叠加。欧非关系基本上也是以欧洲共同体为主导的、以维护欧洲利益为核心的对非“洛美体制”。<sup>①</sup> 后冷战时期，欧盟的扩容与“新欧洲”（东欧国家）的加入，重新界定了欧洲的形象与欧非关系的内涵。<sup>②</sup> 在欧非峰会中，北欧、东欧国家开始在对非援助、维和、协同发展等领域表达出自己的看法，英、法等国已不再是欧盟的“代言人”。<sup>③</sup> 对非洲而言，随着更多北欧、东欧国家影响的凸显，欧洲开始从“宗主国”向“合作者”转变；欧非峰会所体现出的欧非关系也不再是依附性的，而变得更为平等了。其二，在对欧关系中，非洲从被动反应向主动应对转型。冷战期间，非洲缺乏一个统筹各国的区域组织。致力于反殖民主义、反种族主义的非洲统一组织在整合非洲各国与推动非洲一体化方面存在明显不足；而非洲各个区域组织又相互重叠、相互竞争甚至相互对立。<sup>④</sup> 这一时期非洲国家在对欧关系上缺乏统一的立场，英、法等前宗主国则利用非洲国家对外政策的分散性实现在后殖民时期对非洲的“分化”，企图继续延续双方不平等的地位。例如，在 20 世纪 60 年代，喀麦隆、布隆迪等 18 个非洲国家选择与欧共体合作，签署了《雅温得协定》（The Yaoundé Convention），这就与另一些较彻底反殖民主义的非洲国家形成分歧，导致了非洲内部的矛盾。<sup>⑤</sup> 北非与撒哈拉以南非洲国家在对欧关系中也存在许多不协调的地方。随着 2002 年非盟的成立，非洲国家在处理对欧关系时就有了一个能协调各方立场、代表全非的机构。通过非盟凝聚意见，发出统一的声音，形成强大的影响力，从而在与欧盟的关系中摆脱以往的被动性，最终彰显众多非洲弱小国家的诉求。例如，在欧非峰会中，协调、集中了各国意见的非盟对津巴布韦采取了坚定支持的态度，就迫使欧盟方面必

---

① Michael B. Dolan, “The Lomé Convention and Europe’s Relationship with the Third World: A Critical Analysis”, *Journal of European Integration*, Vol. 1, No. 3, 1978, pp. 369 – 394.

② Jack Mangala, *op. cit.*, p. 17.

③ Veronika Tywuschik and Andrew Sherriff, *op. cit.*, pp. 16 – 17.

④ 罗建波：《非洲一体化进程中的非盟：历史使命与发展前景》，载《当代世界》2014 年第 7 期，第 56 页。

⑤ William Brown, *The European Union and Africa: The Restructuring of North – South Relations*, London: I. B. Tauris, 2002, p. 2.

须认真应对,甚至做出一定的让步。<sup>①</sup> 总之,欧盟内部多元化意见的表达与非盟内部立场的协调与统一化,都分别增强了欧非峰会中双方的代表性。

第二,欧非峰会的“多边 - 多边”机制有助于促进合作领域的开放化与合作模式的平等化。其一,欧非峰会改变了欧非双方对利益的界定,也改变了博弈的形式。在过去由前宗主国主导的对非关系中,英、法等欧洲国家与非洲国家的互动往往采取了“占优战略”(Dominant Strategy),通常会损害非洲国家的利益。而欧非峰会所代表的“多边 - 多边”机制,其中的博弈方主要是欧盟与非盟这两个政府间组织,它们都更注重联盟声誉、可信度与号召力等问题,进而形成了基欧汉(Robert O. Keohane)所说的“扩散的互惠性”(Diffuse Reciprocity)。<sup>②</sup> 这与单个国家在对非关系中过度关注绝对收益或相对收益的博弈在性质上是存在差异的。<sup>③</sup> 可以说,“多边 - 多边”机制促使博弈双方着眼于最大化有形收益以外的“无形资产”,如国际声誉、国际道义等,这些新变量也会促使双方寻找新的利益平衡点。有形利益不再是主要考量,许多时候优势一方甚至愿意在有形利益方面做出巨大让步,以换取无形收益。欧非峰会中欧盟向非盟做出的慷慨援助、投资承诺就十分明显地印证了这一点。其二,“多边 - 多边”机制还在很大程度上避免了“单边 - 多边”机制所受到的第三方干扰的问题。“多边 - 多边”机制的成员明确、外部边界清晰;对于博弈的优势一方而言,内部的集群效应会释放出更大的效能,从而有效避免第三方在成员代表性、议题合法性等方面的质疑与挑战,最终减少博弈成本。<sup>④</sup> 我们通过回顾历史也可以看到,欧非峰会在运行中遭遇的大多数问题都是来自欧非内部,而非外部。其三,“多边 - 多边”机制还创造出一种“规模经济”效应(Economies of Scale)。<sup>⑤</sup> 随着欧非峰会的召开,欧非关系中的原有议题基本都被纳入峰会机制中,而新议题的追加也可依凭该机制,从而有效降低了欧非关系的边际成本。而且,议题的集中化处置也有助于降低

---

<sup>①</sup> “I Will Not Attend EU - Africa Summit, If Mugabe Is Barred from Attending”, *Lusakatimes*, September 20, 2007.

<sup>②</sup> Robert O. Keohane, “Reciprocity in International Relations”, *International Organization*, Vol. 40, No. 1, 1986, pp. 1 - 27.

<sup>③</sup> Karl Polanyi, “The Economy as Instituted Process”, in Karl Polanyi, Conrad M. Arensberg, and Harry W. Pearson eds., *Trade and Market in the Early Empires*, Glencoe: The Free Press, 1957, pp. 243 - 270.

<sup>④</sup> 贺之杲:《欧盟的合法性及其合法化策略》,载《世界经济与政治》2016年第2期,第99页。

<sup>⑤</sup> [美国]罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,苏长和等译,上海人民出版社,2006年版,第91页。

博弈的成本。对欧盟、非盟的一些大国来说,这种规模效应同样也意味着它们可以利用欧非峰会的“多边-多边”机制去推动一些仅靠单个国家的力量无法推动的议题,影响一些以往难以影响到的国家。<sup>①</sup>总之,无形利益的形成、对第三方干扰的有效排除以及规模经济效应的产生,都强化了欧非峰会的制度合法性。

更重要的是,欧非峰会机制的确立还为双方的长期合作提供了制度化保障。它不仅可以用长远合作收益抵消即时合作成本,强化合作的动力,<sup>②</sup>双方对长远收益的预期也可以有效防范为了短期利益而做出的背叛行为。<sup>③</sup>对长远合作收益预期的共识培育,则会促使欧非双方在领域合作、议题选择上形成更长远、更全局的判断。<sup>④</sup>克里斯汀·格哈德(Kristin H. Gerhard)从国际关系领域中的“协调性问题”(Coordination Problem)入手,认为单个国家在发展对外关系中,就某些领域的问题(如环保、教育)会反应迟缓,甚至采取冷淡的态度;<sup>⑤</sup>而“多边-多边”机制则可以从长远收益出发,将博弈的目标从单一问题域扩展至更为全面的领域。在冷战时期,英、法等国的对非关系,更注重地缘安全、政治经济收益等,合作的举措往往也是应激性的。<sup>⑥</sup>欧非峰会机制形成后,欧非双方的合作领域大为拓展,合作的议题也更全面而深入,呼应了欧非双方的许多共同诉求,提升了双方对峰会的认同感,最终增强了峰会机制的活力。<sup>⑦</sup>

---

① 李靖堃:《英国与欧盟中东政策的未来走向:以英国脱欧为视角》,载《西亚非洲》2017年第5期,第35页。

② Dilip Abreu, “On the Theory of Infinitely Repeated Games with Discounting”, *Econometrica*, Vol. 56, No. 2, 1988, pp. 383-396.

③ David Kreps and Robert Wilson, “Reputation and Imperfect Information”, *Journal of Economic Theory*, Vol. 27, No. 2, 1982, pp. 253-279; David Kreps, Paul Milgrom, and Robert Wilson, “Rational Cooperation in the Finitely Repeated Prisoners’ Dilemma”, *Journal of Economic Theory*, Vol. 27, No. 2, pp. 245-252.

④ Robert Jervis, “Security Regimes”, *International Organizations*, Vol. 36, No. 2, 1982, pp. 357-378.

⑤ Kristin H. Gerhard, “Coordination and Collaboration”, *Serials Librarian*, Vol. 33, No. 3-4, 1998, pp. 279-286.

⑥ 张宏明:《论密特朗时期法国对非经济政策的连续性》,载《西亚非洲》1990年第1期,第40-41页;陈水胜、席桂桂:《冷战后的欧盟对非政策调整:动因、内容与评价》,载《非洲研究》2015年第2期,第19页。

⑦ 欧非峰会机制使欧非双方在加强政治对话、应对共同挑战、强化制度联系、共享责任与义务等多个方面达成共识,促进了欧非之间的亲近感与平等性。See Veronika Tywuschik and Andrew Sherriff, *op. cit.*, p. 5.



第三,在框架设计与程序运作上,欧非峰会“多边 - 多边”机制具有自上而下的渗透性,注重吸纳公民社会与专家团体的参与,并通过不断完善监督环节以实现机制运行的透明化。其一,增强民间社会的参与度。“非洲 - 欧盟联合战略”在酝酿之初,就通过网站、民调等形式,充分听取欧非民众的意见与建议,通过自下而上的方式增强该战略的民意基础。<sup>①</sup>在2007年第二届欧非峰会正式推出该战略以后,每届欧非峰会在议程制订与《行动计划》实施方面,仍注重吸纳民间社会尤其是各类非政府组织的意见,保障欧非峰会议题与民众的关切度与参与度。例如在每届首脑峰会召开之前,都先要举办“非洲 - 欧盟国际民间社会论坛”(Africa - EU Intercontinental Civil Society Forum),广泛听取欧非各国民众对如何发展欧非关系的看法。这种“多边 - 多边”机制自上而下的渗透性使民间社会的意见得以传达,从而实现了从普通民众到政治精英的信息流通。截至2018年初,欧非峰会已召开三届这样的论坛,其中提出的许多意见和建议都被吸纳、整合到了峰会中,如2010年11月8~10日的第一届论坛不仅敦促峰会加快落实前一届的《行动计划》,而且还提出了青年创业与就业、农业基础设施建设、女性权利等议题,这些议题都在当年11月底的第三届欧非峰会中有所讨论并列入新的《行动计划》之中。<sup>②</sup>

其二,吸纳专家团体参与。随着2007年“非洲 - 欧盟联合战略”确立了八大领域的伙伴关系,每个领域都专门设置了一个联合专家组(Joint Expert Groups),承担动员、协调、实施众多资源的重要使命,用以保障欧非双方在具体领域内合作的合理性、互惠性、可持续性。<sup>③</sup>在《行动计划:2008~2010年》中,“联合专家组”则被定义为非正式工作组,具有高度独立性,可以自己决定工作地点、频率以及与其他机构的合作方式。联合专家组最终将形成一份专业报告,提交欧非部长级会议。<sup>④</sup>专家组从事的工作往往更专业,经常关注的都是欧非合作的前沿问题。例如,在2012年5月举行的“欧盟 - 非洲

<sup>①</sup> Jack Mangala, op. cit., p. 20.

<sup>②</sup> “First Africa - EU Intercontinental Civil Society Forum - Communiqué”, The Africa - EU Partnership, November 10, 2010, <http://www.africa-eu-partnership.org/en/newsroom/all-news/first-africa-eu-intercontinental-civil-society-forum-communication>, 2017-07-27.

<sup>③</sup> JTF, “Assessment Report”, October 9, 2009, p. 24, [http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/news-files/assessment\\_report\\_101009.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/news-files/assessment_report_101009.pdf), 2018-01-17.

<sup>④</sup> CEU, First Action Plan (2008 - 2010), p. 3.

第八项伙伴关系领域联合专家组第一次会议”（1st Meeting of EU - Africa P8 Joint Experts Group）上，欧非各国专家集中讨论了双方在电信、天文、环境等领域的合作前景，并形成了相应的规划报告。<sup>①</sup>

其三，完善监督环节。为了确保欧非峰会决议的落实以及《行动计划》的顺利实施。每年欧盟委员会、非盟委员会、欧盟理事会秘书处都会对照《行动计划》评估合作进度情况，并下达完成指标与时间；欧洲议会与泛非会议还会就此定期举行联合听证会，并将听证报告及时在网上（africa - eu - partnership. org）发布，确保监督的民主性与透明度。自 2007 年该网站建成以来，已公布了超过 400 份报告，内容涉及项目进度情况、财务使用情况、欧非资金流向等内容。<sup>②</sup>“多边 - 多边”机制使得欧非双方都十分重视各自机构独立或协同开展的监督与评估，加之网络信息公开化，无疑将极大促进峰会精神的贯彻与目标的达成。<sup>③</sup>

总之，欧非峰会的“多边 - 多边”机制致力于实现欧非对等。无论是体现欧非平等的伙伴关系，还是峰会机制的框架设计或程序运行，都特别注重双方的对等性。不仅峰会、部长级会议、高级官员会议、协调国机制与执行小组都充分保证欧非双方在名额、等级上的对等性，而且在吸纳专家方面，也注重均衡地从欧非双方进行遴选。例如，由“非洲 - 欧盟联合战略”确立的八大伙伴关系在每个领域都设置了一套协调国机制，以保障双方的同等参与度。协调国机制是以欧盟与非盟“执行小组”（Implementation Teams）为主体的，除欧盟委员会、欧盟理事会秘书处、非盟委员会外，对该领域感兴趣的国家或非洲次区域组织都可参与到执行小组中，小组的活动由 1 ~ 3 个协调国来统筹，它们还将负责执行小组与欧盟、非盟轮值主席国间的沟通（见表 1）。<sup>④</sup>而在每届峰会召开之际，欧非双方还会轮流向首脑峰会提交监督报告。<sup>⑤</sup>由此，欧非峰会机制实现了从民间到官方、从运行到监管的框架与程序合法性。

---

① “1<sup>st</sup> JEC8 Meeting of Action Plan II (2011 - 2013) Co - Chairs Report”, The Africa - EU Partnership, May 2012, [http: //www. ist - africa. org/home/files/JEC8Report\\_Tanzania\\_May12. pdf](http://www.ist - africa. org/home/files/JEC8Report_Tanzania_May12. pdf). 2017 - 11 - 17.

② [http: //www. africa - eu - partnership. org/en. 2018 - 01 - 17](http://www.africa - eu - partnership. org/en. 2018 - 01 - 17).

③ CEU, *The Africa - EU Strategic Partnership: A Joint African - EU Strategy*, p. 23.

④ Veronika Tywuschik and Andrew Sherriff, op. cit. , pp. 16 - 17.

⑤ CEU, *The Africa - EU Strategic Partnership: A Joint African - EU Strategy*, p. 23.

表 1 欧非八大伙伴关系主要协调国机制

八大伙伴关系领域	欧盟执行小组	非盟执行小组
和平与安全	欧盟理事会秘书处、奥地利、比利时、保加利亚、捷克、德国、法国、匈牙利、爱尔兰、意大利、荷兰、葡萄牙、瑞典、英国、芬兰、欧盟委员会	阿尔及利亚、埃塞俄比亚、摩洛哥、乌干达、布隆迪、加蓬、埃及、喀麦隆，非盟委员会
民主治理与人权	德国、比利时、捷克、爱尔兰、芬兰、法国、葡萄牙、英国、卢森堡、荷兰、瑞典、爱沙尼亚、意大利、欧盟委员会、欧盟理事会秘书处	埃及、赞比亚、埃塞俄比亚、尼日利亚、布基纳法索、肯尼亚、摩洛哥、乌干达、布隆迪、阿尔及利亚、南非、塞内加尔
贸易与地区一体化	欧盟委员会、比利时、法国、意大利、捷克、瑞典	南非、肯尼亚、尼日利亚、塞内加尔、布基纳法索、摩洛哥、乌干达、加蓬、喀麦隆、非盟委员会、东非共同体
实现联合国千年发展目标	英国、爱沙尼亚、德国、法国、意大利、马耳他、罗马尼亚、卢森堡、欧盟理事会秘书处、葡萄牙、欧盟委员会	突尼斯、加蓬、莫桑比克、埃塞俄比亚、肯尼亚、埃及、塞内加尔、坦桑尼亚、非盟委员会
能源	奥地利、德国、法国、英国、捷克、荷兰、欧盟理事会秘书处、欧盟委员会	非盟委员会、乌干达、布基纳法索、布隆迪、加蓬、埃及、阿尔及利亚、贝宁、南非、喀麦隆、刚果（金）、刚果（布）、塞内加尔、中部非洲经济与货币共同体、西非国家经济共同体、东南非共同市场、西非经济货币联盟
气候变化	法国、比利时、芬兰、德国、瑞典、捷克、欧盟理事会秘书处、欧盟委员会、意大利、丹麦、英国	摩洛哥、布隆迪、加蓬、埃及、南非、喀麦隆、非盟委员会
移民、人口流动与就业	西班牙、德国、英国、马耳他、意大利、葡萄牙、法国、匈牙利、丹麦、捷克、比利时、荷兰、欧盟委员会、欧盟理事会秘书处、塞浦路斯、瑞典	南非、埃及、非盟委员会、塞内加尔、布基纳法索、阿尔及利亚、几内亚、摩洛哥
科学、信息社会和太空	法国、葡萄牙、芬兰、德国、欧盟委员会、奥地利、比利时、瑞典、欧盟理事会秘书处	突尼斯、塞内加尔、南非、非盟委员会

说明：表格中下划线标明的国家为该执行小组的协调方或协调国。

资料来源：Veronika Tywuschik and Andrew Sherriff, op. cit., pp. 16 - 17.

## 欧非峰会的机制困境

欧非峰会在“多边-多边”机制与程序的设计方面，致力于追求欧非关系的透明化与对等化；在实践中，欧非峰会也基本达成了这一目标。然而，我们从欧非峰会的历史发展中看到，欧非峰会的运行绩效并不理想，无论是在合作深度，还是在合作效应方面，都远远没有释放出欧非合作的应有潜力，甚至在 2017 年初，欧盟主导大国之一的德国还再次强调对非政策需要实现范式转变。<sup>①</sup>可以说，欧非峰会“多边-多边”机制的设计与运行并未真正带来双方合作的互利共赢。

第一，欧非峰会的“多边-多边”机制易导致利益泛化与集体行动困难。一方面，它表现为利益泛化。奥耶（Kenneth Oye）指出，“多边-多边”机制会导致合作双方在相互信息获取上的困难，进而增加了相互认知与关系控制的难度。<sup>②</sup>在欧非峰会机制中，每个国家都首先要面对欧盟、非盟这类国际政府间组织，而非具体的合作国，因此难以清晰界定对方的利益边界，最终导致合作对象的虚化。例如，非洲国家关心的减债、减贫问题，原本应与财力雄厚的欧洲大国进行谈判，但在欧非峰会中，随着谈判对象变成了欧盟，谈判效果也大打折扣。而在欧非峰会谈判中，双方站在“欧洲”、“非洲”而不是本国立场上来审视相关问题，势必会引发责任与利益的错位，各成员国就会在与本国利益不相关的问题上采取冷淡态度，没有国家愿意承担相关责任。在欧非峰会八大伙伴关系的协调国机制中，欧盟与非盟方面的全部协调国都是利益攸关方，东欧国家与除南非外的大多数撒哈拉以南非洲国家的参与度都极低，甚至许多国家会选择从机制内“非正式退出”。<sup>③</sup>故而大多数成员很少会认真对待欧非峰会的议题，而是利用这个平台来推进本国的双边或多边关系。<sup>④</sup>例如，波兰借助欧非峰会的平台，单独创办了“波兰-非洲经济

---

① 周瑾艳：《德国与非洲安全合作的新动向及发展趋势》，载《西亚非洲》2017 年第 5 期，第 43 页。

② Kenneth Oye, “Explaining Cooperation Under Anarchy”, in Kenneth Oye ed., *Cooperation Under Anarchy*, Princeton: Princeton University Press, 1986, p. 19.

③ Veronika Tywuschik and Andrew Sherriff, op. cit., pp. 16 - 17.

④ Ibid., p. 18.

论坛” (Poland - Africa Economic Forum), 以促进波兰与非洲的经贸联系。<sup>①</sup>至于欧非峰会中的议题, 波兰的参与度则较低。再如, 作为非洲大国的南非, 也绕开其他非洲国家于 2007 年、2016 年分别与欧盟签署了多项发展或贸易协定, 以实现本国利益的最优化安排。<sup>②</sup>

另一方面, 其困境体现为集体行动困难。奥尔森 (Mancur Olson) 指出, 在一段时间内资源总量变化不大的情况下, 合作成员过多、规模增大, 每个成员的平均收益就会相应减少; 成员的利益诉求又因其数量的增加而趋于分散和多元, 作为一个集团的组织成本势必增加, 提供最佳公共产品的能力则相对弱化。<sup>③</sup> 欧非峰会尝试在世界最发达地区与最不发达地区间搭建合作平台, 并试图囊括占世界国家总数 1/3 以上的 80 多个国家的参与, 这无疑增加了欧非峰会的运行成本, 降低了峰会的吸引力。毕竟欧非各国环境各异, 社会经济发展水平参差不齐, 政治体制与观念模式也无法整齐划一, 国家间开展合作的难度非常大。不仅如此, 欧非峰会机制还试图将欧盟、非盟, 以及非洲的次区域组织、民间社会团体等也吸纳进来, 情况就更加复杂了。在缺乏足够集团内公共产品的情况下, 欧非峰会无论目标如何高远、行动规划如何完备, 各国从峰会中可获得的预期收益都将是有限的, 这必定造成集体行动意愿不足, 进而导致欧非双方不愿为峰会投入更多资源。无论是欧盟还是非盟方面, 都缺乏一个专门的资金协调机构, “非洲 - 欧盟联合战略” 在推进中所需资源也是通过欧洲发展基金 (European Development Fund)、欧洲投资银行 (the European Investment Bank)、非洲开发银行 (African Development Bank) 等拼凑而来的。<sup>④</sup>

第二, 欧非峰会的“多边 - 多边”机制过度重视欧非对等性, 导致意见分割、缺乏重点。欧非峰会在机制设置上由于过分注重双方的对等性, 因而将对等的领域无限拓展, 不仅在项目人员比例上追求对等, 而且在议题领域

---

<sup>①</sup> “Poland - Africa Economic Forum in Warsaw”, Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland, June 1, 2016, [http://www.msz.gov.pl/en/p/msz\\_en/news/poland\\_africa\\_economic\\_forum\\_in\\_warsaw](http://www.msz.gov.pl/en/p/msz_en/news/poland_africa_economic_forum_in_warsaw), 2018-01-17.

<sup>②</sup> EC, *Economic Partnership Agreement (EPA) Between the European Union and the Southern African Development Community (SADC) EPA Group*, Brussels: European Council, June 2016, pp. 1-4.

<sup>③</sup> [美国] 曼瑟尔·奥尔森: 《集体行动的逻辑》, 陈郁等译, 上海人民出版社, 2014 年版, 第 33 页。

<sup>④</sup> CEU, *The Africa - EU Strategic Partnership: A Joint African - EU Strategy*, p. 23.

的分配与确定上,同样以欧非对等为旨归。所以,每届欧非峰会的讨论议题最终都变成了“非盟议题”与“欧盟议题”的简单叠加,缺乏相互整合过的“欧非议题”。“非洲-欧盟联合战略”所确立的八大伙伴关系同样也是欧盟关心的和平安全、民主人权、气候变化、移民与非盟关心的贸易、区域一体化、科学技术等领域的拼凑物。正是这种对欧非对等性的强调,导致了非盟议题欧盟不关心、欧盟议题非盟不响应的现象。例如,在欧盟关注的科学、信息社会和太空领域,非洲国家几乎没有响应;而非盟关注的贸易与区域一体化问题,欧盟方面也只有5个国家表示出了兴趣。这种关注点的错位直接导致双方在《行动计划》的制订与落实上难以协调。以2008~2010年、2010~2013年、2013~2017年三份《行动计划》为例,其中的“和平与安全”、“民主治理与人权”等问题,所涉内容大同小异,在十年间反复被提及,这就说明它们的落实程度远远不足,也间接反映出非洲国家对此类问题的冷淡态度。同样由于欧盟国家的漠视,非洲国家关注的贸易、区域一体化问题也在十年间被反复列入《行动计划》中。可以说,几乎囊括了欧非双方可能开展合作全部领域的《行动计划》,由于内容庞杂、脱离实际(尤其是忽视了双方的实际执行力与财政支撑能力),最终沦为单纯的“计划”,而缺乏“行动”,双方的合作也只是在“原地踏步”。

第三,欧非峰会的“多边-多边”机制过度重视非洲民间社会的代表性,削弱了非洲国家政府的执政基础,导致非洲国家政府对欧非峰会的相关决议缺乏执行意愿与能力。海登(Goran Hyden)和索普(David Throup)曾指出,在非洲“弱国家”中孕育出的民间社会,将导致民众与国家关系的疏离。<sup>①</sup>克拉彭(Christopher Clapham)与布赞(Barry Buzan)甚至认为非洲发展的症结就在于非国家行为体的兴起是与国家衰败同步发生的。<sup>②</sup>然而,在欧非峰会运行过程中,欧盟大力支持并动员非洲各种非国家行为体的参与,其中尤为青睐作为民间社会代表的非政府组织,并试图将后者作为峰会获取非洲基层真实信息与意见的重要媒介。在每届欧非峰会召开前,欧非双方都要先举办

---

<sup>①</sup> Goran Hyden, *No Shortcuts to Process: African Development Management in Perspective*, Berkeley: University of California Press, 1983, pp. 8-29; David Throup, “The Colonial Legacy”, in Oliver Furley ed., *Conflict in Africa*, London: I. B. Tauris, 1995, p. 243.

<sup>②</sup> Christopher Clapham, “Degress of Statehood”, *Review of International Studies*, Vol. 24, No. 2, 1998, pp. 143-157; [英国] 巴里·布赞、[丹麦] 奥利·维夫:《地区安全复合体与国际安全结构》,潘忠岐等译,上海人民出版社,2010年版,第217页。



“非洲 - 欧盟民间社会论坛” (Africa - EU Civil Society Forum), 欧盟会听取各类非洲非政府组织对于如何发展欧非关系的意见, 这对随后欧非峰会的议程走向影响重大。<sup>①</sup> 欧盟也强调, 作为欧非关系重要维度的欧非峰会, 不仅要促进欧非政府层面的友好关系, 而且还要加强双方的民间交流, 深刻影响非洲社会、政治与经济的发展进程, 实现非洲各国对民众的“赋权”与民主化。其中, 加强与非洲非政府组织的交流、合作, 将是直接与非洲民众沟通、了解其诉求的重要渠道; 扶持这些非政府组织, 令其对所在国政权施加影响, 将能从根本上维护非洲民众的利益。因此, 在历届欧非峰会的宣言与行动计划中, 都会反复强调要发挥民间社会组织在政治、经济、社会各领域的作用。<sup>②</sup> 欧盟还对这些组织进行专门的财政资助。例如, 在 2016 年, 欧盟就拨款 2 400 万欧元以支持非洲非政府组织的活动并加强非洲独立媒体的建设。<sup>③</sup>

在欧非峰会议程中, 这些非政府组织关注的议题更多是选举透明、民主深化与人权, 对政府大多持批判态度, 并希望欧盟从外部施加压力, 迫使非洲各国政府做出变革。在基层治理方面, 非政府组织则与基层政府部门争夺有限的外部资源, 从而加大对民众的影响力。这些都导致非洲国家的内耗, 削弱了各国政府的执行力与行动力。<sup>④</sup> 但问题在于, 欧非峰会中非洲方面的主要代表仍是各个非洲国家的政府, 欧盟过度强调民间社会力量的做法恰恰阻碍了非洲各国政府的有效作为, 并压抑了它们对欧非峰会的参与热情。如上文所述, 欧非议题的分割性本就使双方的合作“停在纸面”, 而欧盟对非洲非政府组织的大力支持, 更加剧了与非洲各国政府的意见乃至行动分歧, 最终导致欧非峰会的效能低下。对此, 欧盟方面经常会将这种合作困境解读为非洲国家政府的低效乃至无效; 为了实现有效合作, 就必须找到能真正发挥作

---

<sup>①</sup> “Africa - EU Forum Highlights Role of CSOs as Independent Actors within the JAES - Press Release”, Delegation of the European Union to the African Union, [https://eeas.europa.eu/delegations/african-union-au/29859/africa-eu-forum-highlights-role-csos-independent-actors-within-jaes-press-release\\_en.2017-11-17](https://eeas.europa.eu/delegations/african-union-au/29859/africa-eu-forum-highlights-role-csos-independent-actors-within-jaes-press-release_en.2017-11-17).

<sup>②</sup> CEU, *First Action Plan (2008 - 2010)*, p. 1; CEU, *Joint Africa EU Strategy Action Plan 2011 - 2013 Introduction Part*, p. 7; CEU, *Brussels Declaration*, p. 9; CEU, *Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development Declaration*, p. 2.

<sup>③</sup> EC, *Engaging Civil Society in Pan - African Issues*, Brussels: European Council, February 21, 2017, p. 1.

<sup>④</sup> 刘鸿武、方伟:《国家主权、思想自立与发展权利——试论当代非洲国家建构的障碍及前景》, 载《西亚非洲》2012 年第 1 期, 第 6 页。

用的合作伙伴,进而更坚定了它们对非政府组织的认可与支持力度。其中,在人权、法治和民主领域的欧非合作,欧盟主要倚重非洲各类民间组织,在一定程度上绕开了非洲各国政府。例如,在第五届欧非峰会召开前举办的“表达与信息获取自由的泛非会议”(Pan-African Conference on Freedom of Expression and Access to Information)上,欧盟就积极发展在相关领域与非洲民间组织的合作关系。<sup>①</sup>在欧盟这种“逻辑自洽”的实践中,扩大非洲的代表性必然意味着对民间社会(非政府组织)的支持,这就损害了非洲国家政府的执政基础;当各国政府在欧非合作中无所作为时,欧盟会进一步支持民间社会,期待后者能扮演欧非关系发展的重要责任方,而这又遭到非洲国家政府的压制、打击。在欧非峰会中,非盟及非洲多数国家政府认为应加强对各类非政府组织的管理力度,但欧盟却主张要保障后者的行动自由。<sup>②</sup>非洲的“民间-政府”内耗不仅是欧非峰会追求“合法性”的后果,也成为欧非峰会低效的重要原因。

第四,欧非峰会的“多边-多边”机制使个别国家可以“绑架”机制,导致峰会手段、目标乃至性质的偏移。“多边-多边”机制在形式上实现了欧非对等,却掩盖了欧盟与非盟两个组织内部的成员国的权力差异。例如,从2000年开始,英国就因不满津巴布韦的土地改革而一直希望将津巴布韦排除在峰会之外。英国作为欧盟方面“坚决不妥协”的一员,试图影响代表权规则的制订,这不仅引发了非盟方面的强烈反弹,而且导致了欧非峰会的一度停摆。<sup>③</sup>之后经过德国、葡萄牙等国努力,2007年第二届欧非峰会才重新举办,但英国首相戈登·布朗(Gordon Brown)仍摆出对抗的姿态,并拉拢捷克总理米雷克·托波拉内克(Mirek Topolánek)共同抵制峰会,同当时的欧盟轮值主席国葡萄牙与欧盟委员会主席巴罗佐(Jose Manuel Durao Barroso)“唱对台戏”。<sup>④</sup>英国的抵制行为风头强劲,甚至压过了媒体对欧非峰会的关注度,

---

<sup>①</sup> “Kampala Declaration of Pan-African Conference on Freedom of Expression and Access to Information”, The Africa-EU Partnership, [http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/final\\_declaration\\_-\\_pan-african\\_conference\\_on\\_freedom\\_of\\_expression\\_and\\_access\\_to\\_information.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/final_declaration_-_pan-african_conference_on_freedom_of_expression_and_access_to_information.pdf). 2018-01-17.

<sup>②</sup> Jack Mangala, op. cit., p. 36.

<sup>③</sup> 潘革平、张崇防:《第二届欧非峰会开幕》,载《人民日报》2007年12月9日。

<sup>④</sup> Lucia Kubosova, “Portugal Struggles with EU-Africa Summit Guest List”, *EUObserver*, July 3, 2007, <https://euobserver.com/foreign/24410>, 2017-11-17.

成为新闻的主角，这也引发了许多不利于欧非合作的意识形态化争论。<sup>①</sup> 而在欧非峰会八大伙伴关系的协调国机制形成后，它本质仍是一个“强国俱乐部”，弱小国家在其中没有多大的话语权。相关的制度设计是以少数“协调国”作为沟通的代表，当大国在事实上垄断了协调国身份以后，弱国、小国就没有表达意见的渠道和手段了。加之，许多欧盟小国在与非洲的关系中没有实际利益，它们也不愿在对非关系中投入过多精力和资源，这就进一步导致协调国机制被大国所垄断。<sup>②</sup>

同样在非洲，南非等少数国家在一定程度上也长期左右着非盟对欧洲的政治立场与行动走向。<sup>③</sup> 与欧盟相比，非盟方面的协调国机制更是呈现出少数大国与相关涉事国的“垄断”。事实上，在相当一部分非洲国家的政府开支都严重依赖外国捐赠的时候，它们是不可能有余资源去追求“协调国”身份的。在这种情况下，欧非峰会的议题选择与议程走向，仍然主要受到少数国家的“绑架”或影响，在形式合法性的背后，是联盟成员本质上的不平等。例如，面对 2010 年底以来爆发的阿拉伯剧变，英、法两国一度乐于见到北非民间社会针对政府的反叛行动，甚至直接参与了 2011 年利比亚战争。<sup>④</sup> 2014 年第四届欧非峰会的议题也因此受到英、法的影响，着重围绕“人权”、“民主”等议题展开，试图迫使非洲国家不仅在事实上而且在法理上认可阿拉伯剧变。<sup>⑤</sup> 与之相应，为了反击英、法对峰会议程的“绑架”，时任南非总统的祖马则以各种理由抵制峰会，并对非洲许多国家产生了“示范效应”。这同样也可以视为非洲大国对峰会机制的“绑架”。<sup>⑥</sup> 本是致力于实现欧非共同发展的峰会机制，在某些情况下已经变质为大国博弈的工具，峰会的有效性打折扣也就不足为奇了。

---

① “Brown Boycotts Summit over Mugabe”, BBC News, December 7, 2007, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/7132218.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7132218.stm), 2017-11-17.

② Jack Mangala, *op. cit.*, p. 33.

③ Jakkie Cilliers, Julia Schünemann and Jonathan D Moyer, *Power and Influence in Africa: Algeria, Egypt, Ethiopia, Nigeria and South Africa*, Pretoria: Institute for Security Studies, March 2015, pp. 1-28.

④ 朱立群：《利比亚危机考验欧盟塑造国际秩序的能力》，载《欧洲研究》2011年第3期，第18页。

⑤ CEU, *Brussels Declaration*, p. 1.

⑥ Liesl Louw - Vaudran, “EU Diplomats Taken Aback by Zuma’s Summit Snub”, *Mail & Guardian*, April 4, 2014.

## 结 语

“多边 - 多边”机制对于合法性的过度追求是欧非峰会成效不足的结构性的原因，并由此产生了在峰会机制合法性与峰会实际成效之间的一系列悖论。首先，欧非峰会对参会国数量及代表性的追求导致了利益泛化与集体行动困难等问题。其次，欧非峰会对欧非双方对等地位的过度强调导致了议题的分割性与缺乏重点。再次，欧非峰会对民间社会的重视与偏好削弱了非洲国家政府的执政基础，并导致非洲国家缺乏对峰会相关决议的执行意愿与执行能力。最后，欧非峰会的“多边 - 多边”机制还掩盖了欧盟与非盟两个组织内部成员国的权力差异问题。个别国家“绑架”机制的行为，导致峰会手段、目标乃至性质的偏移。这反过来也印证了：在某些情况下，对合法性的背离恰恰是达成有效目标的重要途径。

考察欧非峰会可以看出“多边 - 多边”机制在发展中所面临的一系列挑战。第一，在不能实现强制性的情况下，“多边 - 多边”机制往往会聚焦于容易产生成果的“低级政治”领域，一旦牵涉到安全问题等“高级政治”议题时，机制就会“失灵”。这从欧非峰会议题的铺开程度及其在核心议题上的缓慢进展就可以清楚地看出来。在权利义务关系模糊、惩罚性机制缺失的情况下，“多边 - 多边”机制就会催生出“搭便车”、“参与度低”等问题。部分国家对峰会的低贡献或无贡献，以及对峰会资源的“挪用”，都导致了“多边 - 多边”机制的低效能。第二，在不能保证集团内各方力量均衡的情况下，“多边 - 多边”机制就面临着表面平等背后的实质性不对等问题。事实上，欧非峰会对欧非平等伙伴关系的强调并不能消除欧盟的潜在霸权，也无法回避非洲方面在合作中的明显不利处境。在欧盟与非盟内部，各成员的权力差异也使欧非峰会易于被少数大国所主导，众多小国仅仅是作为增加合法性的标签而存在的。第三，在不能有效统筹国家与非国家行为体的情况下，“多边 - 多边”机制事实上就成为滋长不同意见、制造分歧而无法凝聚共识的一种低效机制了。同样，参与者的多元性也将消解“多边 - 多边”机制的执行力，使机制倡议难以落到实处。

不过，无论目前欧非峰会的成效如何有限，对于中国开展对非合作而言，仍具有以下两方面启示：第一，与欧非峰会特别重视非盟角色不同的是，中

非合作论坛基本上是中国与非洲国家双边合作机制的叠加，非盟的角色与作用在其中并不明显。值得注意的是，近年非盟对于在中非合作中拥有更多主导权的声音渐强，如何有效地在中非合作中引入非盟因素，将越来越成为中非合作所要解决的一个重大任务。事实上，受资源、能力的制约，非盟在协调、组织非洲各国行动方面的作用有限，欧非峰会成效不足的一个重要原因很可能就是因为对非盟角色的过度强调，并将后者作为欧盟实现“规范与制度推广”的工具。<sup>①</sup> 中国在未来对非合作中，需要深入思考的是：如何既能进一步引入非盟的参与，发挥非盟在跨国、跨区域协调合作领域的积极作用；又不致让非盟的影响覆盖或取代中国与非洲国家进展良好的双边合作。<sup>②</sup> 实际上，在推进政治互信、经济共赢等方面，中国与非洲国家的双边合作仍是不可替代的，但在增进文化交流、军事合作领域，中国或许能找到与非盟展开对话的更多交集。第二，中国对非外交的战略定位与机制化建设尽管在不断推进，但正如非洲问题专家张宏明所指出的，中国关乎非洲的战略思维和战略实践多是以中国国家战略或国际战略之“伴随战略”的面目出现的，而不是作为“地区战略”即指针对非洲并围绕非洲本身而设计、筹谋的。<sup>③</sup> 中国对非外交机制中政府层面发挥了主导作用，这固然有利于突出主体性，但中非关系的快速发展则需要加强民间交流、人文交流、智库交流等各方面的交往力度。欧非峰会尽管执行力弱，但完善的机制建设（如专门领域的伙伴关系机制、专家组机制、协调国机制）及其背后充分的对非战略（而不仅仅是对非政策层面）定位，恰恰是中国在发展对非关系时所欠缺的。另外，中国如何在持续增进自身利益的同时，有效实现在非洲的三方（中方、非方及其他第三方）合作，不仅是国际社会十分关切的一个现实问题，其本质也是如何有效发掘“多边-多边”机制效能、规避其风险的一个重要理论课题。<sup>④</sup>

---

① 事实上，非盟也日益重视在对外交往中的自主权问题。近年来，非盟一方面慎重对待欧盟提出的欧非经济伙伴关系协定，另一方面也加快“非洲自贸区”的建设步伐，以增加未来在对欧关系中的自身权重。到2018年3月底，已有44个非洲国家签署了自贸区协定。参见连俊：《非洲自贸区利好全球》，载《经济日报》2018年3月30日。

② 李东阳：《中国-非盟第七次战略对话在京举行》，载《国际商报》2018年2月12日。

③ 张宏明：《中国对非洲战略运筹研究》，载《西亚非洲》2017年第5期，第85页。

④ 有关中国涉非三方合作的研究可参见张春：《中非关系：应对国际对非合作的压力与挑战》，载《外交评论》，2012年第3期，第33~42页；张春：《涉非三方合作：中国何以作为？》，载《西亚非洲》2017年第3期，第3~27页；[德国]白小川：《欧盟对中国非洲政策的回应——合作谋求可持续发展与共赢》，范勇鹏译，载《世界经济与政治》2009年第4期，第72~80页。

## EU – Africa Summit under the Framework of “Multilateral – Multilateral” Mechanism

*Wang Tao & Bao Jiazheng*

**Abstract:** The EU – Africa Summit has been held 5 times since its establishment in 2000. It has some influences on the international society and creates a new model of cooperation with Africa based on the “multilateral – multilateral” mechanism. In this pattern, the ideal and mechanism construction of the EU – Africa Summit have made great achievements. In order to strength its representativeness and make the cooperative fields open and the cooperative model equal, the EU – Africa Summit tries to build a new platform featured by “multilateral – multilateral” mechanism. The summit also invites the civil society organizations and the expert groups to join in, and perfects supervision to guarantee the transparency of performance. However, the pursuing of the number and representativeness of participating countries causes the generalization of the benefits and the difficulty of the collective action. The emphasis on the equivalence of the Europe and Africa causes divided topics and lack of key points. The appreciation of the civil society organizations weakens the governing foundation of African states, reducing African states’ willingness and ability to implement the summit decisions. In addition, the “multilateral – multilateral” mechanism hides the different power of the member states between European Union and African Union. Some states “kidnap” the summit, which leads to the deviation of the summit. The structural reason of the EU – Africa Summit’s ineffectiveness is the excessive pursuing of legitimacy, reflecting the paradox between summit’s legitimacy and efficiency.

**Key Words:** EU – Africa Summit; “Multilateral – Multilateral” Mechanism; Joint Africa – EU Strategy; Legitimacy; Dilemma of Mechanism

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)