

欧盟的非洲政策调整：话语、行为 与身份重塑*

金 玲

内容提要 近年，在多重危机背景下，欧盟对非政策经历新一轮务实调整，从寻求综合性的全面对非洲战略逐渐向短期利益驱动下的对非危机管理政策转向。在阻遏性政策目标之下，欧盟的对非移民政策成为主导欧非关系的核心，导致其对非政策日益形成以“移民-安全-发展”为支柱的结构，并表现出明显的失衡态势，发展问题则成为欧盟自身应对移民和实现安全的工具。由此，短期利益驱动下的欧盟对非政策面临利益同价值的矛盾，以及短期利益同长期目标的冲突。同时，欧盟日益碎片化的对非政策对非洲一体化亦构成挑战。

关键词 欧盟的非洲政策 “移民-安全-发展” “工具化”
“经贸化”

作者简介 金玲，中国国际问题研究院欧洲研究所副所长、研究员（北京 100005）。

欧洲国家终结在非洲的殖民统治以来，先后通过一系列不平等的协定和附加条件的贸易以及发展援助政策，在非洲推广其民主价值观，保持其在非洲的传统影响力。从早期的《联系协定》和《雅温得协定》到四期《洛美协定》，再到2000年《科托努协定》，都贯穿了上述特征。但是进入21世纪以来，欧盟根据新的国际环境不断调整对非洲政策。自2000年欧盟召开首次欧非首脑峰会，到2005年第一份欧盟对非战略的出台，再到2007年《欧非联

* 感谢匿名审稿专家对本文提出的中肯的修改建议。

合战略》的实施，欧盟尝试建立超越发展 - 受援关系模式的欧非战略伙伴关系，突出欧非关系的战略性、长期性和互利性。

近年来，国际体系发生了深刻变革，推动欧盟调整对非洲政策。首先，新兴经济体在非洲影响力上升是主因，欧盟认为“非洲已成为大国的博弈场”^①，新兴国家在非洲的存在对其原有影响力构成挑战。其次，非洲国家国际地位上升。随着新兴力量的兴起，欧盟希望获得非洲国家在一系列多边问题上的支持，塑造国际体系朝着有利于其发挥作用的方向发展。最后，欧盟出于现实利益的考虑。非洲的市场潜力和能源储备对于欧盟可持续发展和繁荣的意义不言而喻。但是，自《欧非联合战略》发布以来，欧盟对非政策转型不断受到内外各种因素的影响，欧盟对非政策目标和能力差距日益凸显。从债务危机到阿拉伯剧变，再到 2015 年难民危机，欧盟不断调适对非洲的政策重点和目标^②，以适应其内部政治的需要。以欧洲难民危机的爆发为标志，欧盟对非政策被迫进行更加务实的转型，尽管其广泛的对非战略目标依然有效，但出于内部政治和多重危机的考虑，其对非政策从转型初期的雄心战略向以“移民 - 安全”为轴心的危机管理模式变化，日益聚焦移民和安全问题。“十年来，联合战略的创新性合作已被短期的危机管理模式以及日益增加的分歧所主导。”^③

基于此，本文将从欧盟当前对非政策“移民 - 安全 - 发展”的三维关系视角，分析在一系列内外挑战的背景下，欧盟如何转变其“移民 - 安全 - 发展”的话语体系，调整其在上述不同政策领域的优先和合作方式，实施短期利益驱动型的对非政策，导致其对非政策在移民、安全和发展目标上显著失衡，发展目标让位于控制移民和实现自身的安全。以此为基础，本文将进一步论述欧盟当前对非政策转型所面临的多重挑战及其悖论，尤其是欧盟如何在非洲实现短期利益和长期目标、利益和价值的平衡。更为根本的是，欧盟当前对非政策对其国际行为体身份构成挑战，其作为规范性行为体的国际定

① Louis Michel, “Europe - Africa: the Indispensable Partnership”, http://www.lse.ac.uk/collections/LSEPublicLecturesAndEvents/pdf/20080117_Michel.pdf, 2018 - 11 - 20.

② 参见方华：《难民保护与欧洲治理中东难民潮的困境》，载《西亚非洲》2015 年第 6 期，第 4 ~ 19 页。

③ Bossuyt, J., “Can EU - Africa Relations be Deepened? A Political Economy Perspective on Power Relations, Interests and Incentives”, Briefing Note 97, 2017, <https://ecdpm.org/publications/can-eu-africa-relations-be-deepened>, 2018 - 11 - 20.

位，在受内部危机折损的情况下，将随着其对外政策领域内日益现实主义导向的政策而陷入两难境地。

欧盟对非“移民优先”的政策取向

移民问题并非欧非关系中的新问题，2000 年《科托努协定》以及《开罗宣言》已将移民问题纳入欧非政治对话框架之内。在 2007 年《欧盟联合战略》文件中，移民伙伴关系是其中强调的八大伙伴关系之一。但是，在 2015 年难民危机爆发之前，移民问题在欧非关系议程中的地位并不突出，且均在“移民 - 发展”话语体系下展开合作。难民危机凸显了欧盟的制度性缺陷，成员国的利益和价值分歧导致难以在欧盟层面形成共识，引发欧盟范围的政治和社会危机。面对日益政治化和安全化的难民问题，欧盟危机应对举措被迫转向“外化”（Externalization），将寻求与第三方的合作、加强边境安全、建设“欧洲堡垒”的安全化举措视为应对危机的主要方案，以“控”代“疏”，寻求缓解难民危机，由此根本改变移民在欧非关系中的地位以及欧非移民合作的方向和重点。移民问题在欧非关系中的话语从“移民 - 发展”向“移民 - 安全”关联转变。

（一）移民问题成为欧非关系的核心支柱，主导欧非关系

欧盟外化的危机管理模式的主要特点是通过综合利用不同的政策工具，寻求难民来源国和中转国的合作，以期阻止难民进入欧洲，其核心是将控制移民和难民的责任向第三方扩展并部分“外包”其职能。非洲是世界上难民和移民的主要来源国和中转地之一，导致移民政策成为欧盟对非政策的核心支柱。近年来，欧盟相继出台一系列政策举措，推动实行其“外化”的对非移民政策。

近年来，欧盟启动了一系列对非政策倡议，包括 2015 年 11 月在瓦雷塔召开的欧非移民问题特别峰会上，设立了专门应对移民问题的“欧非紧急信托基金”（EU Emergency Trust Fund for Africa），并出台《移民伙伴关系框架》（Migration Partnership Framework），以寻求对非合作，应对难民和移民问题。在上述一系列倡议和框架协定之下，移民问题是主导，其他一切领域的合作成为其移民政策目标的工具，居从属地位。总体说来，“欧非关系过去三年主要受移民和难民危机主导”，当前欧盟在移民问题上的政治优先和紧急性是塑

造欧非关系的基调和重要内容。^① 欧盟在“移民伙伴关系框架”的文件中清楚地表明，其对外合作的所有领域都应作为解决移民问题的政策杠杆，包括教育、研究、气候变化、能源、环境等发展领域的合作。欧盟要通过各领域的合作，努力将杠杆效应最大化。在这其中，欧盟尤其需要同非洲国家展开合作。^② 当前，欧盟与非加太国家（Africa, Caribbean and Pacific）就后《科托努协定》进行的谈判中，已表示控制移民是未来协定的优先关注点，将未来的援助与投资和对边界的控制相互联系。^③

（二）实施“阻遏性”移民政策，移民合作的内容发生转向

欧盟此前对非移民政策在发展和安全、打击非法移民和支持合法移民自由流动，以及保护难民权利之间基本能够实现平衡。但难民危机爆发后，欧盟对非移民政策的主要方向实现偏移，推行“阻遏性”移民政策，向非洲单方面施加“遣返”（Return）和“再接收”（Readmission）移民合作的目标。

2005年，欧盟在其《移民和流动的 global 方案》中，将与非洲在移民问题上的合作挑战总结为四方面，只有一方面论及阻遏导向型，即预防和打击非常规（Irregular）移民和消除贩卖人口，其他三方面挑战都强调的是如何发挥移民和发展之间的良性关联以及对难民的国际保护，突出如何更好地促进合法移民的规范流动（Mobility），及发挥移民对社会发展的正效应，表现出典型的发展导向型的移民流动政策。^④ 2007年，《欧非联合战略》中《欧非移民伙伴关系行动计划》开篇就谈到，“构建伙伴关系的目的是确保更好地管理移民和解决好就业问题，这是实现非洲国家减贫与发展的根本，确保移民和就业可服务于可持续发展。”其优先行动包括实施《的黎波里声明》，主要目标是促进欧非人员的自由流动；更好地管理欧非之间的合法移民；针对移民和难民流动产生的原因，寻求应对非法或非正规移民流动问题之策，以及处理

^① Kirsty Hughes, “EU – Africa Relations: Strategies for a Renewed Partnership”, <https://www.friendsofeurope.org/global-europe/eu-africa-relations-strategies-renewed-partnership>, 2018-11-05.

^② European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration”, COM (2016) 385 Final, June, 2016.

^③ Euractive, “Impasse on Migration Clouds EU – Africa Relations”, <https://www.euractiv.com/section/development-policy/news/impasse-on-migration-clouds-eu-africa-relations>, 2018-11-15.

^④ European Commission, *the European Union’s Cooperation with Africa on Migration: Questions and Answers*, factsheet, Brussels, 22, April, 2015, p. 4.

在欧非国家定居的移民问题，其中还包括促进欧非之间合法移民的流动。^① 由此，欧盟的移民自由流动服务发展的目标导向更为清晰。

但是，随着难民危机的爆发，在移民问题上，欧盟的议程受到理事会秘书处以及内政总司的主导，控制移民、安全关切处于优先地位。由此，欧非移民合作发生了从发展向安全的话语转变，“阻遏性”政策日益占主导地位，“遣返”和“再接收”成为核心目标。欧盟的紧急信托资金以及移民公约都过于重视移民和安全，而不是发展问题。^②

“欧非紧急信托基金”的设立和《移民伙伴关系框架》的出台标志着欧盟对非移民政策的调整。“‘欧非紧急信托资金’确认了欧盟移民政策的安全化，关注欧洲短期利益，忽视非洲当地所需和长期面临的挑战”。^③ 当前，“欧非紧急信托基金”是落实欧非移民伙伴关系最重要的政策工具，该基金设立时确定的主要行动领域包括经济发展、移民和管理，以及稳定和治理三方面。但是它在实施过程中，以控制移民为目标的移民管理成为其行动核心。^④ “紧急信托资金”中的加强边境管理是支柱。^⑤ 绝大多数“欧非紧急信托基金”支持的项目都用于限制和阻止移民进入欧洲，55%的预算投向移民管理，25%用于实施遣返移民的政策改革，13%用于移民国籍的甄别，只有3%用于安全和常规移民线路的投入。^⑥ 根据欧盟的统计数据，所有用于北非国家的“欧非紧急信托基金”，尤其在利比亚，都用于移民管理和控制。与2016年相比，2017年“欧非紧急信托基金”日益转向具有短期安全影响的移民问题。^⑦

① European Commission, “Action Plan of the Immigration, Mobility and Employment Partnership (2007 – 2010)”, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/action-plan-migration-mobility-empl-9eas-2007-en.pdf>, 2018 – 12 – 15.

② European Commission, “Action Plan of the Immigration, Mobility and Employment Partnership (2007 – 2010)”.

③ Kirsty Hughes, *op. cit.*

④ European Commission, “EU Emergency Trust Fund for Africa”, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetaf/files/eu_emergency_trust_fund_for_africa_20-12-2018.pdf, 2018 – 12 – 20.

⑤ Judith Vorrath, “Amid Controversies on Immigration, Signs of Increasing Fragmentation in Africa – EU Relations”, German European Policy Series, 2018.

⑥ The EU Emergency Trust Fund for Africa – migration Routes (November 2017), OXFAM Briefing Note.

⑦ Luca Barana, “The EU Trust Fund for Africa and the Perils of a Securitized Migration Policy”, <https://www.iai.it/en/publicazioni/eu-trust-fund-africa-and-perils-securitized-migration-policy>, 2018 – 11 – 29.

应对非常规移民 (Irregular Immigrant) 问题作为欧盟对非移民合作的优先考虑,也体现在其建立的《移民伙伴关系框架》中,它强调边界管理问题。^①在《移民伙伴关系框架》之下,相关的合作都以遏制移民流出为目标,并将各种类型的经济协定、援助、提供劳动机遇,以及签证便利化等内容纳入其中,唯一目标是寻求非洲国家在难民遣返和再接收问题上积极合作。欧盟针对萨赫勒地区的移民政策主要服务于欧盟内部阻止移民的目标,守护边界成为优先,采取的政策方法是“任何可行的政策”,但它并不能从根本上解决移民问题。^②

(三) 移民合作中引入附加条件,并侧重双边政策方法

长期以来,欧盟在对非政策中附加条件最典型的做法是将贸易与发展合作政策与人权和治理等条件挂钩。但是,随着移民政策成为欧盟对非政策的核心支柱,为实现“遏制”移民流入的政策目标,欧盟在其一系列对非移民合作政策中引入了附加条件的规定。在欧盟推动欧非紧急基金项目过程中以及《移民伙伴关系框架》本身都体现了其与非洲移民合作中施行的“胡萝卜加大棒”的政策方法。

以欧盟和埃塞俄比亚在移民问题上的合作为例,埃塞俄比亚是欧盟在非洲应对移民问题的重要伙伴,2015年与欧盟签署《移民与流动共同议程》(Common Agenda on Migration and Mobility, CAMM),并在喀土穆进程(Khartoum Process)和瓦雷塔峰会中发挥了建设性作用。但是,当前双方围绕移民合作问题陷入僵局。1.3亿欧元的“欧非紧急信托基金”项目陷入停滞状态表明,^③欧盟在遣返政策优先的背景下,正实施“反向刺激”(less for less)的附加条件。埃塞尔比亚官员曾失望地表示“过去两年,遣返的问题阻碍了所有其他议题的讨论”。^④

附加条件的做法从一开始也清晰体现在《移民伙伴关系框架》之下,该

^① Castillejo Clare, “The EU Migration Partnership Framework: Time for a Rethink”, Discussion Paper 28/2017, DIE.

^② Bernardo Venturi, “The EU and Sahel: A laboratory of Experimentation for the Security – migration – development Nexus”, <https://www.iai.it/en/publicazioni/eu-and-sahel-laboratory-experimentation-security-migration-development-nexus>, 2018 – 12 – 02.

^③ Castillejo Clare, “The EU migration Partnership Framework: Time for a Rethink”, Discussion Paper 28/2017, DIE.

^④ Ibid.

框架除了明晰其他所有的政策工具都可以成为移民问题上合作的杠杆外，整个框架还旨在让伙伴国家清楚在遣返和再接收问题上不合作产生的后果。框架文件指出：“欧盟与伙伴国的关系将受伙伴国在移民管理，尤其是有效预防和再接受非常规移民问题上的能力和意愿所决定”。^① 欧洲理事会甚至更明确地表示：“《移民伙伴关系框架》建立在有效激励和诸多条件基础之上，动用一切政策工具以期实现移民框架的政策目标”，^② 在再接收和遣返问题方面的合作已成为欧盟与伙伴国关系的关键点。

在“阻遏性”移民政策驱动下，欧盟在移民问题上的政策方法也在发生变化，与非盟合作的多边方式正逐渐被双边的交易型政策方法所取代。非盟在移民问题上的关切是应对内部移民问题，核心是内部流动和人员自由；而非盟推动实施非洲大陆自由流动的条约，是希望推动经济增长和发展，它与欧盟的控制边界、阻止移民的政策目标不一致。加之，非盟在移民领域内也缺乏相应的权力和能力，非盟已不是欧盟主要的对话伙伴。

瓦雷塔峰会是欧盟对非移民政策突出双边合作的标志。在瓦雷塔峰会上，只有部分国家受邀请参会，南部非洲国家尤其是南非，虽面临巨大的移民问题挑战，却被排除在对话伙伴之外。《移民伙伴关系框架》也集中表现了欧盟双边政策导向，其设想是在欧洲移民日程框架下，同北非、非洲之角以及萨赫勒地区的主要移民中转国以及来源国签署双边协定，就遣返和再接收达成具体的协议，非盟的作用被边缘化。在《移民伙伴关系框架》下，欧盟显著加大了对上述重点国家的投入力度，拟通过双边协定，推动边境管理合作和加强伙伴国对移民的再接收。^③ 欧盟短期危机管理模式偏好双边政策的做法，缺乏地区维度，已被质疑阻碍非洲一体化进程。^④

① European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration”, COM (2016) 385 Final, June, 2016.

② European Council, European Council Conclusions, 28 June, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/media/21645/28-euco-conclusions.pdf>, 2018-11-15.

③ Luca Barana, “The EU Trust Fund for Africa and the Perils of a Securitized Migration Policy”, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/eu-trust-fund-africa-and-perils-securitized-migration-policy>, 2018-11-29.

④ Luca Barana, “EU migration Policy and Regional Integration in Africa: A New Challenge for European Policy Coherence”, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/eu-migration-policy-and-regional-integration-africa-new-challenge-european-policy>, 2018-11-29.

欧非安全领域务实合作的深化

尽管欧非地缘相近，非洲的安全和稳定一直关乎欧洲的稳定和繁荣，但是，由于在很长一段时间内，欧洲的安全并未直接受到非洲冲突的威胁，加上欧盟自身在安全领域内权能有限，以及欧非关系的援助 - 受援模式，安全议题一直在欧盟对非政策中处于边缘性地位。直到《科托努协定》的签署，安全议题才正式进入欧非关系议程。近年，欧盟安全环境发生显著变化，直接推动欧盟调整对非洲的安全政策。在经历阿拉伯剧变、恐怖袭击和难民危机之后，欧洲国家更深刻感受到非洲的和平与安全直接关系自身的稳定与繁荣。安全政策在欧洲对非合作议程中的重要性进一步上升，欧盟显著加大了对非洲安全合作的介入力度。但是，与其长期试图在非洲推动综合性安全政策、实现“安全 - 发展”的良性互动的目标相比，当前欧盟对非洲安全政策目标日益务实，朝着更加工具化的方向发展，重点支持那些有利于控制非法移民的国家，其他冲突地区在其安全合作议程中表现出“边缘化”的趋势。^①

（一）欧盟加大了对非安全问题的介入力度

如果说欧非关系自《科托努协定》以后，具备了经济（包括发展合作）、政治和安全三个维度，那么安全维度仍是最弱的方面，在很大程度上仍从属于经济和政治支柱，欧盟仍缺乏整体性的对非洲安全政策。“九·一一”事件改变了欧盟的安全认知，欧盟逐渐从自身安全视角认知非洲的安全挑战。2005年，欧盟出台了首份对非安全战略文件，指出“战争和冲突也会引起失控的人员流动，增加环境压力，使邻国或相邻地区的社会和治理结构不稳定，也为恐怖主义和有组织犯罪提供了肥沃的土壤”。^② 2007年的《欧非联合战略》将和平与安全列为八大伙伴关系之首。随着安全形势的恶化，欧盟更深刻认识到其安全和繁荣与非洲的和平与安全息息相关，“欧盟自身的安全取决于外部安全，应对动荡和其根源对欧盟自身安全和繁荣至关重要。”^③

^① Hauck, V, “Time to Strengthen Strategic Partnerships for Peace and Security in Africa”, <https://ecdpm.org/talking-points/strengthen-strategic-partnerships-peace-security-africa>, 2018-11-20.

^② European Commission, “EU Strategy for Africa: Towards a Euro - African Pact to Accelerate Africa’s Development”, Brussels, COM (2005) 489 final.

^③ European Commission, “A Renewed Partnership with the Countries of Africa, the Caribbean and the Pacific”, SWD (2016) 380 final.

近年来，欧盟安全环境的恶化推动其加大对非安全的介入力度。欧盟对非主要安全政策工具包括《欧盟共同安全与防务政策》（CSDP）框架下的行动和“非洲和平基金”（African Peace Facility）。自2003年在刚果（金）的第一次实施此框架下的军事行动以来，对非安全行动逐年增多，尤其是阿拉伯剧变及欧盟国家内部遭受多轮恐袭和移民危机后。据统计，欧盟2003年以来在非洲共实施了18项军事行动和民事行动，其中2012~2015年间8项，大致相当于此前10年间其在非的行动总数。^①

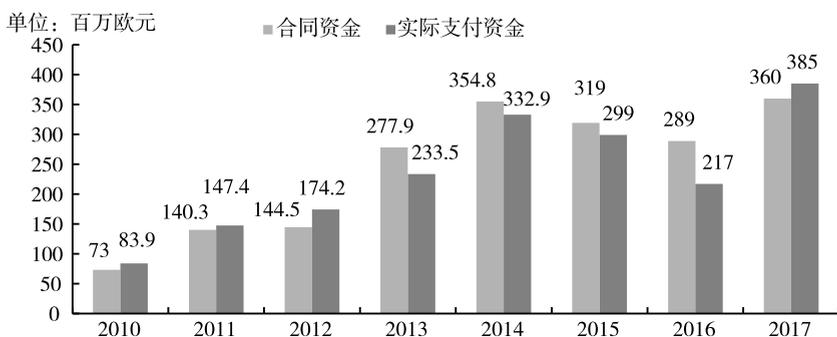


图1 2010~2017年非洲和平基金使用情况

资料来源：European Commission, “African Peace Facility Annual Report 2017”, https://ec.europa.eu/europeaid/african-peace-facility-2017-annual-report_en, 2018-12-20.

非洲和平基金设立于2004年，是欧非和平与安全伙伴下的主要政策工具之一，其资金主要来源于欧洲发展基金（European Development Fund），用于支持非盟及地区性组织的安全行动，包括非洲和平支持行动、非洲和平与安全结构的运行（Africa Peace Support Operations, APSA），以及早期反应机制（Early Response Mechanism）下的倡议。图1清晰地表明，2010~2017年间，来自欧盟的非洲和平基金的使用规模总体呈上升态势，从2010年的8390万欧元已飙升至2017年的3.85亿欧元。欧盟对非安全行动增加，并非由于非洲安全形势恶化的结果，而是与欧洲自身的安全形势变化密切相关，很大程

^① EEAS, “European Union Common Security and Defense Policy Missions and Operations Annual Report”, 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/csdp_annual_report_2017_web_en_2.pdf, 2018-12-20.

度上服务于维护欧盟国家内部政治安全和稳定的需要。

（二）反恐、边境控制成为对非安全政策重点

很长一段时间，欧盟对非洲安全合作主要是应对非洲的和平与安全問題，通过民事危机管理，加强非洲的安全能力建设，重点是推动伙伴国安全领域改革，预防非洲安全问题“外溢”至欧洲。但是，当恐怖主义威胁逐渐成为现实，难民危机与欧盟国家内部社会稳定关联上升，欧盟不再将非洲安全领域改革作为行动重点，而是日益要求在和平与安全领域内承担责任，“阻断”威胁，维护欧洲的安全堡垒。其中，最明显的变化是移民和难民问题的“安全化”。

在2014年欧非峰会上，双方针对移民和自由流动问题发表联合声明，重点是打击非法移民，推动综合有效合作。声明虽然表示从安全和发展两个维度应对移民问题，但欧盟方面更积极推动的是移民问题的“安全化”，希望非洲在边境管理、打击偷渡、遣返和回归，以及应对非法移民的问题上与欧盟合作。新形势下，欧非安全合作明显向反恐以及合作应对非法移民和难民危机方向转型。与其他地区的行动相比，欧盟近年来在非洲的行动具有明显的应对移民导向。自2015年以来，《欧盟共同安全与防务政策》之下的民事任务授权范围已扩展至安全环境问题，最主要的表现是增加在反恐以及移民领域内的行动。^①“欧盟利比亚的边境管理行动”（EUBAM Libya）直接以应对移民为目标；2012年的“尼日尔能力建设行动”宣称的目标是支持尼日尔安全部门反恐和打击有组织犯罪，2015年该行动的授权范围扩大，包括帮助尼日尔控制、打击非常规移民和收集相关信息。欧盟在马里的能力建设行动也同样针对移民问题的边境管理能力建设。

（三）对非安全合作方式新变化——“外包”和“聚焦”

近年，在多重危机冲击下，欧盟自身实力下降、内部民粹主义和内顾倾向上升，欧盟很难再增加对非安全介入力度、应对恐怖主义威胁和来自难民或移民冲击，以及满足民众内顾情绪，只能寻求“外包”和“聚焦”的方式推动其对非安全政策目标的实现。

欧盟在非洲安全领域内的行为方式近年来出现显著变化。2003年欧盟首

^① European Court of Auditors, “Strengthening the Capacity of the Internal Security Forces in Niger and Mali: only Limited and Slow Progress”, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_15/SR_SAHEL_EN.pdf, 2018-12-15.

份安全战略出台之时，欧盟雄心勃勃地在非洲推动其综合性安全政策。其时，欧盟在非安全行动目标是通过支持和平行动实现稳定。欧盟的阿蒂米斯行动和其在乍得的行动中，其派遣的部队规模分别为2 000人和3 700人。但是，近年来，欧盟不断减少直接派遣人数，行动的重点也转向培训和为安全服务提供建议。为此，一些分析人士认为当前欧非安全合作模式是“外包”安全，将欧盟对非洲的支持限制在资金、训练和后勤方面，也相应产生非洲和平基金是否是欧盟在非洲应对自身安全威胁的工具，而不是增强非盟在和平与安全方面的能力的疑问。^①

在实力下降、安全威胁上升的背景下，欧盟安全行动优先日益聚焦关键地区。自阿拉伯剧变发生以来，北非、萨赫勒和非洲之角是欧盟安全政策的重点。2011年欧盟相继通过《萨赫勒战略》和《非洲之角战略框架》，这是欧盟历史上首次出台地区性战略，凸显其对非政策的地区优先趋势。2016年欧盟全球战略也强调“通过与非盟、西非经济共同体及萨赫勒五国集团的合作，系统性应对在北非和西非、萨赫勒以及乍得湖区的挑战。投资非洲和平与发展就是对欧洲发展与繁荣的投资。”^②“欧盟一些成员国认为在萨赫勒地区必须为欧洲的未来打赢一场关键战役，认为该地区的稳定尤其是通过倡议遏制移民和恐怖主义威胁，对于应对欧洲内部的民粹民族主义至关重要。”^③2014~2020年间，欧盟及其成员国在该地区的安全和能力建设方面拟投入几十亿欧元。欧盟与萨赫勒五国集团已建立伙伴关系，针对该地区采取了一系列维护地区安全的军事和民事行动。欧盟委员会表示“针对萨赫勒地区的三场《欧盟共同安全与防务政策》行动，契合欧盟新的政治优先政策取向，尤其是欧盟的移民关切。”^④

① Matthias Deneckere & Anna Knoll, “The Future of EU Support to Peace and Security in Africa: What Implications for the African Peace Facility beyond 2020?”, <https://ecdpn.org/wp-content/uploads/Future-EU-Support-Peace-Security-Africa.pdf>, 2018-11-05.

② EEAS, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe”, http://120.52.51.14/eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, 2018-11-05.

③ Andrew Lebovich, “Halting Ambition: EU Migration and Security Policy in the Sahel”, https://www.ecfr.eu/publications/summary/halting_ambition_eu_migration_and_security_policy_in_the_sahel, 2018-12-20.

④ European Commission and EEAS, “Annual Report on the Sahel Regional Action Plan”, Brussels, 23.12.2016, SWD (2016) 482 final.

欧盟对非发展合作的“工具化”和“经贸化”

发展合作政策领域内的调整是欧盟对非政策调整的集中体现。虽然超越援助-受援关系模式是欧盟调整对非政策的主要目标，但由于发展政策是欧盟发挥软实力的重要政策工具，是其国际行为体身份的重要象征，故通过援助向非洲输出其发展模式仍将是其对非政策目标。面对内外压力的增加，欧盟对非援助政策也进行了一系列务实调整。

欧盟对非援助政策的调整，自2000年以来大致可分为两个阶段：第一阶段是2000年至2011年。21世纪前十年的欧盟对非援助政策变革的主要推动力源于欧盟自身对非政策失败教训的反思及应对新兴国家竞争压力，其重点是调整对援助附加政治条件的行为，转而推行援助有效性标准，约束新兴国家在援助领域内的政策实践，同时将促贸援助作为重点，服务于其对外贸易政策目标。第二阶段则发生在阿拉伯剧变之后，以欧盟发表《变革议程》作为标志。欧盟对非援助政策进入转型深化阶段，从初期的希望“更多改革换取更多援助”、拟附加更多政治条件，到日益务实的转变。在内部预算压力和外部竞争上升的背景下，欧盟对非援助政策的转型主要表现为：在区别性援助政策下，欧盟对非援助的重点国家和领域进一步细化；在互惠原则下，欧盟援助更多服务于自身的利益诉求，尤其是在移民与安全领域内的利益诉求；与贸易和投资议题重要性上升相一致，援助政策也更多地服务于贸易和投资的目标。此外，欧盟对非援助附加政治条件也出现灵活性调整。

（一）附加政治条件更具灵活性

在不同历史时期，欧盟对外援助所附加的条件有不同侧重。欧盟最初的附加条件政治色彩较淡，更侧重推动受援国宏观经济政策改革，直至1991年欧共体通过《人权、民主和发展》决议，指出：“推动民主是发展合作政策的重中之重。”自此，欧盟援助的政治条件得以确立，并体现在《洛美协定》中。依据该协定，“人权条款”成为一种惩罚性条款，对人权的任何形式的违反，都可能导致欧盟全部或部分取消援助。欧盟运用惩罚性手段附加政治条件并没有取得预期效果，反而在欧盟内部引起广泛争议。

进入21世纪后，以西方为主导的国际社会反思发展援助政策失败的教训，认为缺乏自主性、援助国主导及严格的附加条件是主要原因，欧盟对外

援助政策由此面临诸多困境：如何改革传统附加政治条件的政策手段，在增加援助有效性的同时，保证援助作为政策手段实现其人权和民主等目标，保证其模式的影响力。为了突破上述困境，欧盟改革援助附加条件的具体做法包括：开始强调人权和民主发展的内生性、在受援国需求和附加政治条件之间寻求平衡，以及利用财政激励手段取代制裁等，推进人权和民主，使援助附加政治条件趋于隐蔽。

当前，欧盟在援助政策中附加的条件标准更呈现多样化态势。欧盟展开新一轮对周边政策和发展合作政策的反思和评估，其最典型特征是对自身通过援助和贸易附加政治条件发挥转型作用的能力具有更理性的认识，明确承认“更多改革换取更多援助”原则的失败。欧盟援助附加条件已逐渐脱离单一的政治条件性标准。对于与其安全利益攸关的受援国，附加条件将更趋向于寻求受援国在安全和移民问题上的合作，而不是传统的人权和民主等政治条件，上述转变已明显体现在欧盟“非洲紧急信托基金”项目实施以及《移民伙伴关系框架》中。此外，附加条件转向灵活务实也清楚体现在2014年欧非第四次峰会上。其中，民主、人权以及国际刑事法庭等具有争议性的问题没有进入官方讨论，贸易与投资及和平与安全成为峰会的主要议题，这被认为是欧非关系真正实现务实转型的具体体现。^①

（二）发展合作服务于控制移民的目标

如前所述，在欧盟移民伙伴关系框架下，发展政策和其他诸多政策都被欧盟视为实现控制移民的手段。欧盟从“移民-发展”的视角，推动从“根源上应对移民”的政策，但普遍认为其从狭隘的视角理解“移民-发展”的关系，在政策实践中“移民-发展”的话语体系仅为其将发展政策置于控制移民目标提供了某种“合法性”而已。

欧盟在移民危机下出台的一系列政策都反映了通过发展援助管理移民的理念。无论是“非洲紧急信托基金”，还是移民伙伴关系，都宣称通过解决移民问题产生的根源来管控移民，使用的资金主体均来自欧洲发展基金。移民和发展议程当前已紧密交织，从多方面影响发展援助。“欧盟发展援助数据显示其援助

^① FES, “EU - Africa Relations after the Fourth Summit: Finding Common Ground”, International Conference 30 September - 1 October 2014, Addis Ababa, Ethiopia. <https://library.fes.de/pdf-files/iez/11159-20150123.pdf>, 2018-11-05.

日益流向移民的来源国和中转国。^① 自瓦雷塔峰会后，欧洲已将移民作为其援助政策的重点，占预算的17%。^② 从“非洲紧急信托基金”项目类型看，它过于重视移民和安全，而不是发展问题。对此，非政府组织以及相关专家均对欧盟的国际发展援助服务于其移民和安全的政策取向颇有微词。^③ 欧洲议会也表示不满，认为“即使发展政策用于应对移民问题，减贫仍应是核心目标。”^④

尽管如此，在难民和移民危机背景下，欧盟国家已普遍认为“与移民相关的援助，只要能促进经济发展和福利，就应被允许，由此导致移民问题成为欧洲发展政策领域内主要争议的议题。”^⑤ 当前，欧盟已将应对移民问题纳入其新的发展政策框架中，“欧盟及其成员国将采取更加协调和结构性方法应对移民，最大限度地发挥不同政策工具的综合效应，使用必要的政策杠杆，包括发展和贸易政策。”^⑥

（三）发展援助“安全化”^⑦ 趋向明显

发展援助政策的“安全化”指援助国的自身安全和稳定优先于发展伙伴的发展，是其发展合作政策的首要目标。^⑧ 欧盟发展政策“安全化”趋势在

① Jessica Abrahams, “Europe’s Risky Experiment: Can Aid be Used to Deter Migration?”, <https://www.devex.com/news/europe-s-risky-experiment-can-aid-be-used-to-deter-migration-90426>, 2018-11-06.

② Jessica Abrahams, *op. cit.*

③ Kirsty Hughes, *op. cit.*

④ European Parliament, “Report on the EU Trust Fund for Africa; the Implications for Development and Humanitarian Aid”, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2016-0221+0+DOC+PDF+V0//EN>, 2016-06-28.

⑤ Marco Funk, Frank Mc Namara, Romain Pardo & Norma Rose, “Tackling Irregular Migration through Development”, http://120.52.51.15/www.epc.eu/documents/uploads/pub_7693_tacklingirregularmigrationthroughdevelopment.pdf, 2018-10-30.

⑥ European Commission, “The New European Consensus on Development ‘Our World, Our Dignity, Our Future’”, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf, 2018-12-10.

⑦ 关于欧盟发展政策安全化的讨论，See Mark Furness and Stefan Ganzle, “The European Union’s Development Policy: A Balancing Act between ‘A More Comprehensive Approach’ and Creeping Securitization”, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1321231&fileId=1321232>, 2016-07-01.

⑧ 2006年，罗宾森在其《欧盟安全和发展政策的一体化和完整性》一文中提出，安全与发展政策的一体化将影响发展政策的完整性和独立性，并认为安全和发展政策的融合是将欧盟的安全而不是发展国家的发展作为优先事项。See Clive Robinson, “Integration and Integrity in EU Policies for Security and Development, an Assessment Prepared for the Association of World Council of Churches Related Development Organisations in Europe (APRODEV)”, Bonn: German Development Institute (DIE).

其 2003 年出台第一份安全战略时虽已初显，但没有成为主导性趋势。随着欧盟内外安全威胁上升、难民危机凸显，发展合作政策的“安全化”趋势突出，人们对欧盟发展合作政策变为应对移民问题和保障安全的工具的担忧愈重。^① 非政府组织乐施会对欧盟发展援助调整的首要担忧是援助的“安全化”，认为欧盟将本应投向应对贫困和不平等的发展合作基金转投安全领域。^②

尽管欧盟委员会早在 1996 年的沟通文件中就已涉及非洲的和平与安全问题，但应对上述问题仍局限于其共同外交与安全政策工具，通过发表声明和共同立场来表明对非和平与安全政策主张。当时，作为第一支柱下的欧盟发展合作政策尽量避免涉及与和平、安全相关的问题，在 2004 年非洲和平基金设立以前，欧洲发展基金从未被应用于与和平与安全直接相关的领域，而主要聚焦经济、政治和社会文化等方面。随着和平与安全政策日益成为欧盟对非政策重点，以及欧盟逐渐寻求综合、全面的对非政策，欧盟对非发展合作政策启动了“安全化”进程。非洲和平基金规模的逐年增加既反映欧盟对非政策介入力度的加强，也是其发展合作政策“安全化”的表现。2004 年 3 月 25 日，欧盟成员国批准从第九期欧洲发展基金中拨款 2.5 亿欧元，用于支持非洲维持和平行动。相关资料显示，第一期非洲和平基金的 90% 都被用于支持非盟或地区组织的维和行动，仅有 10% 用于加强非洲地区组织的能力建设。^③ 2005 年，欧盟对该基金进行的中期评估指出：“该基金的设立是一项非常积极的动议，使欧盟能在和平与安全领域内以实际、灵活以及高度相关的方式支持非洲，同时尊重了非洲的自主权。”2006 年 4 月，欧盟理事会决定延长该基金，并从第 10 期发展基金中拨付 3 亿欧元。^④

① European Commission, “Synopsis Report Summarising the Main Results of the Consultation on the New European Consensus on Development”, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/swd-synopsis-report-consultation-new-consensus-389_en_0.pdf, 2018-11-05.

② Oxfam, “Our ‘Red Lines’ on Securitisation and Conditionality of EU Aid”, Euractiv, <http://www.euractiv.com/section/development-policy/interview/weekend-or-monoxfam-our-red-lines-on-securitisation-and-conditionality-of-eu-aid>, 2018-11-05.

③ Nicoletta Pirozzi, “EU Support to African Security Architecture”, *Occasional Paper*, No. 76, February 2009, p. 26.

④ “Implementation of the Joint Africa - EU Strategy and its First Action Plan (2008 - 2010)”, http://www.africa-eu-partnership.org/pdf/090806_july_2009_sw_d_on_impl_of_joint_africa_eu_strategy.pdf, 2018-11-06.

2005年，欧盟提出的一系列政策倡议使欧盟安全和发展政策联系日益密切。其一，欧盟委员会建议欧盟将安全和发展作为相互补充的议程，共同的目标是获得安全环境，打破贫穷、战争、环境污染，以及经济、社会环境恶化的恶性循环。其二，欧盟委员会在《欧盟发展共识》文件中强调需要综合性政策方法应对脆弱国家、冲突、自然灾害以及其他类型的危机。其三，欧盟修订《科托努协定》，将反恐、反对大规模杀伤性武器条款纳入协定，明显偏离了2000年以减贫为中心的政策。此后，欧盟针对萨赫勒地区和非洲之角安全威胁上升的情况，推动综合性安全和发展政策方法应对安全挑战，是其发展政策“安全化”的突出表现。2011年，欧盟对外行动署发布欧盟针对萨赫勒地区的安全和发展战略，并表示“欧盟针对萨赫勒地区的发展合作政策旨在应对贫困问题，但发展政策很难发挥影响，除非安全挑战得以解决。为了加强安全和发展的目标，建议设立协调当前和未来欧盟在该地区作用的政策框架。”^①同年11月，欧洲理事会通过了《非洲之角战略框架》文件，旨在建立综合性政策框架，应对安全和发展挑战。该文件公开表明欧洲在该地区的利益、地缘意义和欧亚贸易航线。欧盟在上述地区的发展政策更多服务于安全目标。此外，欧盟委员会于2016年7月5日提出建议，将1亿欧元的发展援助资金直接资助外国军队，帮助应对非法移民，这是欧盟第一次直接将援助资金投向伙伴国的军事领域。^②

（四）援助政策服务于自身经济利益目标的趋势加速

尽管欧盟发展援助政策从来就不是单纯“利他”的政策工具，但在很长时间内，欧盟多数成员国致力于推动发展援助政策与经贸政策的脱钩。但是，面对新兴国家在非洲及拉美等地区影响力的上升，欧盟增加了其发展援助政策和经贸合作之间的关联，发展援助服务于欧盟经贸利益的趋势更为明显。

2007年，欧盟出台《促贸援助联合战略》，规定欧盟的促贸援助将主要用于“贸易发展”和“贸易政策和规则”领域，重点包括改善商业环境、企业服务支持和机制（Business Support Services and Institutions），以及国际贸易规则和立法等，直接服务于欧盟推动的《经济伙伴关系协定》，对非洲国家要

^① EEAS: “Strategy for Security and Development in the Sahel”, http://ecas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf, 2018-10-10.

^② Euobserver, “EU Development Aid to Finance Armies in Africa”, <https://euobserver.com/migration/134215>, 2018-11-07.

求改善基础设施、提高生产能力及适应成本（Adaptation Costs）等问题没有给予关注。^①此外，2007年欧盟为了同中国企业在非洲基础设施领域进行竞争，曾经设立对非基础设施投资基金，利用发展基金贴息支持欧盟企业参与非洲基础设施建设。2011年，欧盟发展政策沟通文件《变革的议程》正式将扩大私人行业参与发展援助作为欧盟发展援助政策的调整方向。该文件提出：“欧盟将进一步推动混合机制促进发展”，^②欧盟计划使用更多的发展援助资金动员更多的私人行业对发展中国家进行投资。目前，“混合资金”已成为欧盟新的发展合作政策的流行话语，并已针对不同地区设立了不同类型的投资基金，主要投资基础设施和能源等领域。

事实上，面对新兴国家“综合性”援助方式，欧盟一些成员国早已公开承认发展援助和对外经贸合作之间存在的关联性。法国前总统萨科齐曾表示：“法国的援助是支持法国商业存在的机制之一”。时任英国首相卡梅伦提出过新的非洲政策，主张外交部取代发展援助部发挥主导作用，后者曾主导英国对非洲事务。德国国际合作与发展部长曾表示：“德国企业应受益于发展合作，也应有助于促进德国在南方国家获得原材料。”甚至在欧盟层面也表现出同样的趋势。2008年，欧盟发布《原材料倡议》，将发展援助作为确保欧洲高技术企业获得稀有矿物质的核心杠杆。2017年9月欧盟统一制定对外投资计划，目的是促进非洲和周边地区的可持续发展。该投资计划有三大支柱：第一支柱是通过担保机制和混合机制刺激投资；第二支柱是通过加强技术援助，促进受益方发展成熟和能够吸引资金的项目；第三支柱是通过结构性对话改善投资环境和政策环境。为支持该项计划，理事会和欧洲议会统一设立欧洲可持续发展基金（European Fund for Sustainable Development），其资金来源主要是欧盟预算和欧洲发展基金。第一支柱下的资金规模到2020年达到41亿欧元，欧洲可持续发展基金的担保资金规模是15亿欧元，^③其中7.5亿来

^① Hilary Jeune, “Aid for Trade: Is the EU Helping the Small Producers to Trade out of Poverty”, http://www.wfto-europe.org/lang-en/component/docman/doc_download/177-aid4trade-is-the-eu-helping-small-producers-to-trade-their-way-out-of-poverty.html, 2018-11-06.

^② European Commission, “Increasing the Impact of EU development Policy: An Agenda for Change”, Brussels, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-agenda-for-change-2011-en.pdf>, 2018-11-05.

^③ 担保是利用官方发展援助去除投资障碍，推动私人资本在发展中国家投资，承诺在投资失败的情况下给予补偿。

自欧盟委员会，且欧盟首次将促进私人投资的资金计算在援助内。^① 欧盟国际合作和发展委员内文·米米察（Neven Mimica）表示，新的投资计划代表新的方法，是具有内在一致性的对非经济战略。^② 这表明欧盟正式将发展与经贸合作纳入统一框架。

欧盟调整对非发展政策存在的多重悖论

欧盟对非政策的转型是国际力量对比发生变化、欧盟内部多重危机共同作用的结果，也反映了其对外政策转型的整体趋势。在当前对非政策中，欧盟长期主导的“良政 - 发展 - 安全”的话语体系渐被“移民 - 安全 - 发展”所取代，欧盟对非政策从综合性应对安全和发展挑战向短期的危机管理模式和交易性政策方向转变。作为规范性力量的欧盟，其自身的安全繁荣与非洲大陆的和平稳定的相互依赖前所未有的，其交易型政策无论从当下还是长远看，都存在着利益和价值、短期和长期利益之间平衡的悖论。

（一）利益和价值的冲突

欧盟自推行附加政治条件的援助以来，通过将内部治理的“良政”概念引入其欧盟对非政策中，建立起“良政 - 发展 - 安全”之间的闭合逻辑，即良政是发展与安全的前提，推动良政是综合性应对非洲挑战的根本。20世纪90年代，欧盟采用了良治的概念。不过，他们扩大了良治概念的内涵，将决策程序、法治国家及经济政策都包含在良治概念之中。良治的核心是民主、参与式发展、尊重人权及市场经济，是实现可持续发展的根本条件，并成为政治条件的基准框架。欧盟通过上述话语体系，确立了对非合作附加政治条件的合法性的同时，也使得其贸易和发展政策正式成为其对外输出价值和理念的重要工具。

但是，欧盟在对非发展合作方面建立的上述附加条件与安全和发展政策一致性的话语体系正被其政策实践所打破。一方面，附加条件未能实现推动

^① Oxfam, “European External Investment Plan: Key Issues to Watch during Implementation”, https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/oxfam_advocacy_note_european_external_investment_plan1.pdf, 2018-11-12.

^② “EU Investment in Africa: Europe Racing to Catch up”, <https://www.dw.com/en/eu-investment-in-africa-europe-racing-to-catch-up/a>, 2018-11-05.

非洲发展且饱受诟病；另一方面，欧盟存在价值和利益冲突，在附加政治条件中难以保证一贯的标准，附加条件合法性危机凸显。如果说欧盟针对附加条件还存在采取灵活调整的空间，但是在利益和价值冲突问题上，欧盟当前发展合作政策转型的趋势，无论是附加政治条件的灵活性转变，还是更具区别的援助政策，抑或“安全化”和“经贸化”的务实调整，都将使得欧盟通过援助附加政治条件输出价值和观念面临更严峻的挑战。

在现实的难民危机、非法移民以及恐怖主义威胁下，欧盟发展援助政策已不得不放弃其输出模式的目标，而转向控制危机，维护自身安全，导致其面对严重的价值标准和现实利益的冲突。在“区别化”发展政策原则下，欧盟不仅对受援国发展水平进行区分，也会根据受援国在其经济与安全利益链条上的地位进行区分，采取不同的政策。从当前的发展趋势看，欧盟仍会对那些与其经济和安全利益关切不高的受援国，实施其所谓的“更多换更多”原则，即附加更严格的政治条件；反之，则会淡化附加政治条件的做法。也因此，欧盟在对非合作中价值标准不一致的矛盾将更加突出。

价值和利益的冲突加剧了欧盟作为国际政治行为体的身份危机。长期以来，欧盟将自己看作人权、民主、社会保护及一体化领域内的国际模范。但是，欧盟当下面临前所未有的经济、政治和安全危机，损害了欧盟在世界范围内促进可持续发展的信誉和能力。欧盟日益难以确保目标与政策之间的一致性。在欧盟全球战略辩论过程中，发展、安全、民主、移民的关系是核心，恰是因为对欧盟价值与利益的一致性问题的根本挑战。“欧盟全球战略磋商进程表明很难让成员国和欧盟机构将民主和人权作为欧盟对外行动的关键优先”。^①

（二）短期利益和长期目标之间的矛盾

无论是“移民优先”，还是“外包安全”，抑或是发展援助政策的“安全化”和“经贸化”，欧盟当前对非政策都集中表现出短期遏制移民和维护自身稳定的利益取向，忽视非洲的长期发展与安全目标。

欧盟话语体系塑造了“移民-发展”的关联，通过关注移民产生的根源，促进非洲的发展来应对移民问题。但是，政策实践中其所谓的“根源”应对法表现为“阻遏性”政策，希望遏制移民流动的条件，缓解自身所面临的政

^① IAI and ECDPM, “A New EU Strategic Approach to Global Development, Resilience and Sustainability”, <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/IAI-ECDPM-Venturi-Helly-June-21016.pdf>, 2018-12-02.

治压力，并期待产生立竿见影的效果。由此，其对非移民政策产生悖论，也即在“移民-发展”关系中失衡，一方面在解决移民问题过程中用应急手段应对长期结构性问题，忽视移民问题的更深层次结构性因素；另一方面，其阻遏性移民政策仅仅服务于其实现遏制移民流入的目标，却忽视了移民问题的其他维度，尤其是移民对于非洲发展的积极效应，包括移民产生侨汇，移民在非洲内部自由流动对经济增长的促进等。在移民-发展关系中，短视和偏颇的政策或许短期内可以管理危机，但无法从长期推动经济和社会的发展。

此外，“安全化”和“经贸化”的发展政策也凸显欧盟短期利益与长期目标之间的冲突。欧盟外包“安全”的方式服务于其控制移民的目标，一定程度上偏离其长期致力于推动非洲安全能力建设的重点；日益聚焦的安全政策地缘优先，也导致其对非安全政策缺乏战略性和整体性。“经贸化”的发展政策，是欧盟发展合作政策从“援助”向“发展”视角转变的体现，通过综合利用投资和援助等政策工具，对于促进非洲发展具有进步意义。但是，在欧非发展程度严重失衡的情况下，欧盟强推《经济伙伴关系协定》，被认为是“不利于地区一体化，不利于建立地区价值链，不利于促进增长和就业。”^①

（三）日益碎片化的对非政策与非洲内部不断上升的一体化需求的错位

欧盟对非政策的“碎片化”一直受到非洲国家的诟病。2007年，欧盟推出《欧非联合战略》，试图实现对非整体性政策。但是，当前欧盟以控制移民为对非政策核心，此举非但难以增加其对非政策的整体性，还因为其其对双边政策的偏好，导致其对非政策面临更加碎片化的危险。

尽管2007年欧盟推动《欧非联合战略》，旨在将非洲大陆作为整体发展与欧洲关系，但《欧非联合战略》并未能成为欧非关系的整体框架，仅是临时性工具，存在严重的局限性。它没有融合任何长期的政治、法律及金融框架，其行动计划仍通过既有的非加太项目资金和金融工具实施。该战略框架根据主题设置了工作组的合作机制，具有技术性和官僚性特征，未能体现战略的政治维度和保证非洲的主权。自该战略开始实施，非洲方面就抱怨欧洲缺乏整体的非洲政策，缺乏一致性，忽视了非洲作为整体在全球治理中的地

^① Vince Chadwick, “EU Eyes Africa Free - trade Deal Amid Battle for Influence”, <https://www.devex.com/news/eu-eyes-africa-free-trade-deal-amid-battle-for-influence-93417>, 2018-11-05.

缘政治因素。^①事实上,如今“非洲大陆的一体化动力从未如此强大。2018年非洲国家领导人通过诸多突破性决议,加速非盟机构和财政改革并推动建立非洲大陆自由贸易区。”^②与非洲一体化态势相比,欧盟当前对非政策更趋碎片化,其在多个领域的政策都被质疑不利于非洲一体化进程。

更重要的是,欧盟在对非政策务实调整进程中,日益偏离其对非整体政策的设想。为了应对移民和安全关切,欧盟的政策实践也被广泛认为不利于推进地区一体化,一方面其管理边界为重点的政策优先与非洲地区一体化的目标并不一致。非洲在移民问题上的关切是促进人员的自由流动,而欧盟政策的核心逻辑是在“自由流动的移民对欧洲利益构成威胁”的认知下,为非洲国家加强边界管理提供资金支持,而非洲一体化进程则在于试图消除人员流动的障碍。此外,欧盟希望快速实现其政策目标,在合作过程中偏好双边合作,而非盟和地区性组织的作用被边缘化。

欧盟虽致力于推动欧非整体自由贸易协定,但坚持当前欧盟与不同地区的《经济伙伴协定》是推动整体自由贸易协定的基础,受到非洲国家的反对。欧非在《经济伙伴协定》问题上已陷入僵局,非洲方面认为贸易协定不符合世界贸易组织规则,也不符合非洲工业化优先政策导向,欧洲方面则认为该协定是与非洲建立现代化贸易关系的方法。欧盟当前推动经济贸易协定的政策方法同样与非洲建立自贸区的设想不一致,相背而行。

结束语

欧非关系自2007年联合战略实施以来,国际环境和欧非各自内部都发生了重大变化。从力量对比看,欧盟虽仍是非洲主要的贸易、投资伙伴和发展援助最大的提供者,但其在非洲的影响力已显著下降。不仅因为欧盟深受多重危机影响,自身软、硬实力下降,对非政策能力受损,还因为新兴力量日益增加的影响和非洲自身针对欧盟“谈判力量”的增加。目前,欧盟长期建

^① UCLG, “The 5th EU/ Africa Summit, A New Impetus for the Africa EU Partnership”, https://www.tralac.org/images/News/Documents/5th-AU-EU-Summit/UCLG_Africa_Note_5th_Africa-EU-Summit_November_2017.pdf, 2018-12-05.

^② Alexei Jones, Lidet Tadesse & Philomena Apiko, “Continental Drifts in a Multipolar World”, *ECDPM*, January 2019.

构的对非政策“良政-发展-安全”话语体系无法自洽，而危机管理模式下的“移民-安全-话语”体系更无涉非洲的根本挑战，被普遍认为是欧盟单向施加的、以欧盟利益主导的议程，其实施进程也必然存在多重悖论，难以长期奏效。

欧非利益前所未有地相互依赖，双方关系处于关键的十字路口，如何合作不仅关系到欧非大陆的和平与发展，也直接影响2030可持续发展目标的实现。当前，欧盟应利用与非加太国家未来关系谈判之机，寻找合适的制度框架，统合其对非政策，并应对其当前对非政策中存在的多重悖论，建立正平等，尊重非洲自主权和共赢的欧非伙伴关系应是其行动的艰难起点。

EU's Africa Policy Change: Transition of Discourse, Action and Identity Reshaping

Jin Ling

Abstract: Under the background of multiple crises, EU Africa policy is undergoing a new round of pragmatic change. The strategy of seeking comprehensive ways to deal with the challenges in Africa has been gradually replaced by the crisis-management model with the focus on short-term interests. With the aim of immigration deterrence, immigration issue has been the main pillar of EU's Africa policy, which leads to its Africa policy built on the imbalanced immigration-security-development pillar structure, in which, development has been leveraged as the instrument instead of aim to support its immigration policy objective. However, the short-term interests driven policy places EU in triple dilemma, including the contradiction between value and interest, long-term and short term interests, and the so called support for Africa integration and increasing fragmented policy towards Africa.

Key Words: EU's Africa Policy; "Immigration - Security - Development"; Instrumentalization; Economic Interests-oriented

(责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明)