

## 非洲区域经济组织成员身份重叠现象 与消解路径\*

朱伟东 王婷

**内容提要** 非洲区域经济组织作为实现非洲经济共同体的支柱，在非洲一体化进程中扮演着重要角色，但非洲许多区域经济组织间缺乏有效统筹和整合，成员国身份重叠现象导致制度的重合与冲突。成员身份重叠现象对经济一体化的发展具有一定的积极作用，然而它的负面影响更应引起重视。这种负面影响在阻碍区域经济一体化上表现得尤为突出，特别是带来多重义务负担沉重、区域司法机构间管辖权冲突、区域经贸制度间法律适用冲突等问题。当下，非洲国家迫切需要探寻消解非洲区域经济组织成员身份重叠现象之路径。结合不同学者的主张以及其他地区一体化组织的成功经验，非洲可通过下列方式消解该现象：严格根据地理位置划分作为加入区域经济组织的标准；加强区域经济组织司法机构的强制性和执行性规定，确保共同体法得到切实履行；完善共同体创立条约以及各成员国国内宪法有关共同体法的优先效力的规定，减少法律适用上的冲突。

**关键词** 非洲经济一体化 《非洲大陆自贸区协议》 区域经济组织 身份重叠 管辖权 法律适用

**作者简介** 朱伟东，中国社会科学院西亚非洲研究所（中国非洲研究院）研究员、博士生导师（北京 100101）；王婷，中国社会科学院研究生院西亚非洲系2017级博士生（北京 102488）。

非洲的区域一体化起步较早，可以追溯到20世纪初叶。1910年成立的南部非洲关税同盟（SACU）和1919年成立的东非共同体（EAC，以下简称

---

\* 本文系国家社科基金专项项目“非洲本土化立法研究”（19VJX062）阶段性成果。

“东共体”)是非洲大陆最早成立的两个区域经济组织。区域经济组织一般指同一区域的不同国家为实现本地区经济的一体化发展而成立各类组织,它们通常通过实施共同的投资、贸易政策、采用共同关税或使用共同货币,来创建区域内部共同市场,从而实现经济一体化这一目标。在20世纪70年代到80年代,非洲的区域经济组织数量以惊人的速度不断增加。1991年6月3日,非洲国家元首与政府首脑在尼日利亚首都阿布贾举行的非洲统一组织第27届会议上通过了《建立非洲经济共同体条约》(以下简称《阿布贾条约》),宣布正式成立非洲经济共同体。非统被非盟取代后,非洲经济共同体继而成为非盟的重要分支组织。

2018年3月21日,44个非洲国家在卢旺达首都基加利签署了非洲大陆自贸区(AfCFTA)框架协议。2019年5月30日《非洲大陆自贸区协议》生效,非洲大陆自贸区于同年7月7日正式启动。截至2019年9月1日,非盟55个成员中除厄立特里亚外,其余54个成员均签署了《非洲大陆自贸区协议》,而且有27个成员已经提交了批准书。这是自世界贸易组织成立以来全球最大的自由贸易区,标志着非洲经济一体化发展取得了巨大进展。

尽管非洲经济一体化进程已经获得了可观的成效,但总体而言,非洲区域经济组织的发展往往不能如期实现预定的经济一体化目标,各区域发展还很不均衡。根据联合国非洲经济委员会有关非洲8个区域经济组织2010~2017年的平均进出口数据可以看出,这8个非洲区域经济组织内部的平均进出口额要远远低于它们与其他国家或地区的平均进出口额。在这8个区域经济组织中,表现最好的是东共体,但其内部的平均进、出口额也仅占其全部平均进、出口额的17%和20%。<sup>①</sup>有些区域经济合作组织虽然宣布建立关税同盟,但是与其现实状况尚存在一定差距。从世界范围来看,非洲经济一体化的水平依然较低。影响非洲经济一体化的因素很多,如缺乏统一协调的一体化政策,各国经济发展水平各异,基础设施落后,区域性经济组织成员国身份重叠等。<sup>②</sup>国内学者在探究非洲一体化迟滞不前的原因时,多从

---

<sup>①</sup> Economic Commission for Africa, “Assessing Regional Integration in Africa: Next Steps for African Continental Free Trade Area”, <https://uneca.org/publications/assessing-regional-integration-africa-aria-ix>, 2019-08-29.

<sup>②</sup> Mark Chingono and Steve Nakana, “The Challenges of Regional Integration in Southern Africa”, *African Journal of Political and International Relations*, Vol. 3, No. 10, 2009, pp. 396-408, 转引自朱伟东:《非洲地区一体化进程中的法律一体化》,载《西亚非洲》2013年第1期,第102页。

历史、经济、贸易、金融、投资等角度进行分析,对于非洲区域经济组织成员身份重叠现象给一体化造成的影响却鲜有关注。本文就此问题进行分析,希望抛砖引玉,引起国内学者对非洲经济一体化中成员身份重叠现象的关注。

## 非洲区域经济组织成员的身份重叠现象

随着冷战结束和美苏两极格局的瓦解,国际社会迎来区域化和全球化浪潮。国家间加深相互依存合作共识,一大批国际组织如雨后春笋般快速发展。根据国际协会联盟2017~2018年年报的数据,政府间国际组织数量由1909年的37个增长到2016年的7658个。<sup>①</sup>不同国际组织就不同问题领域形成了各自的原则、准则、规则、程序规范和执行机制,它们形成了复杂的国际机制网络。奥兰·扬(Oran Yang)曾指出,我们生活在一个国际机制的世界里。<sup>②</sup>但由于国际机制众多,机制间互动关系复杂,在相同问题领域的重复设置导致了国际机制的重叠。<sup>③</sup>从认识论的角度看,国际机制的重叠并不局限于问题领域的重叠,还包括行为体重叠和功能重叠。其中,问题领域是国际机制的客体。问题领域重叠是国际机制重叠的前提条件;行为体是国际机制的主体,行为体重叠是指一个或多个成员加入多个调整相同领域问题的不同国际机制,从而产生的成员身份重叠问题;国际机制的功能即国际治理是国际机制的自体,多个国际机制在原则、规范、规则以及决策程序等方面出现重合,其组织程序、行动方案、资源等方面相互交织,构成了机制治理的重叠。<sup>④</sup>从表现形式看,重叠机制是国际机制复杂性的一种表现,是复合机制三种类型中的一种。复合机制另两种类型分别是平行机制和嵌套机制。<sup>⑤</sup>在复合机制类型的划分中,成员身份起着决定作用。如果两个或多个机制的成员身份互不重合,则它们构成平行机制;如果两个或多个机制的成员身份完全或部分

① “Yearbook of International Organizations 2017-2018”, <https://eclass.unipi.gr/modules/document/file.php/DES237/Yearbook%20of%20international%20organizations.pdf>, 2019-06-18.

② Oran R. Young, “International Regimes: Problems of Concept Formation”, *World Politics*, Vol. 32, No. 3, 1980, p. 331.

③ Ibid., pp. 331-356.

④ 刘美武:《重叠国际机制与非洲减贫》,载《世界经济与政治论坛》2011年第4期,第80~83页。

⑤ 成志杰:《复合机制模式:金砖机制建设的理论与实践方向》,载《国际关系研究》2018年第1期,第111~112页。

重合，则它们构成重叠机制；如果其中一个机制的成员全部是另一个或多个机制的成员，则它们构成嵌套机制。也可以说，嵌套机制是重叠机制的一种特殊表现形式，是狭义的重叠机制，只不过二者重叠的范围和程度不同。可见，多重成员身份或成员身份重叠是造成重叠机制的重要原因。

虽然国际机制重叠现象并不是非洲所特有的现象，但是这一现象在非洲呈现出更为明显且复杂化的趋势。造成这一现象的原因是，为了促进贸易、吸引投资，非洲成立了众多区域性组织，这些区域性组织处理的问题具有相似性，它们制定的各种有关贸易、投资的规则以及争端解决程序具有一定的重合性，从而形成了国际机制中的问题领域重叠和功能重叠。这种区域组织成员身份重叠在非洲表现得更为突出。根据世界贸易组织区域贸易协定信息统计，目前全球范围内世界贸易组织的区域贸易协定已达 262 个，其中至少涉及非洲一个国家的有 21 个。<sup>①</sup> 在非洲大陆内部，现有 200 多个地区合作组织，其中 8 个区域经济组织（RECs）得到非盟的承认，它们分别是东共体、东非政府间发展组织、阿拉伯马格里布联盟、东部和南部非洲共同市场（以下简称“东南非共同市场”）、中部非洲国家经济共同体（以下简称“中非国家经济共同体”）、西非国家经济共同体（以下简称“西共体”）、南部非洲发展共同体（以下简称“南共体”）、萨赫勒－撒哈拉国家共同体。由于非洲存在众多区域经济组织，一些非洲国家就面临着多种选择，有的国家根据本国需要，选择加入了多个区域性经济组织，这样就产生了成员身份重叠现象。

据统计，非洲 54 个国家共具有 132 个区域经济组织的成员身份。平均一个非洲国家至少是 2.5 个区域组织的成员。具体来说，只有阿尔及利亚、佛得角和莫桑比克 3 个国家具有一个区域性组织的成员身份，其中阿尔及利亚是阿拉伯马格里布联盟的成员，佛得角是西共体的成员，莫桑比克是南共体的成员。22 个非洲国家具有 2 个区域经济组织成员身份，其中，博茨瓦纳、莱索托、纳米比亚、南非是南共体和南部非洲关税同盟的成员，中非共和国是中非国家经济共同体和萨赫勒－撒哈拉国家共同体的成员，埃及和厄立特里亚是萨赫勒－撒哈拉国家共同体和东南非共同市场的成员，埃塞俄比亚是东南非共同市场和东非政府间发展组织的成员，冈比亚和加纳是萨赫勒－撒哈拉国家共同体和西共体的成员，几内亚和利比里亚是西

<sup>①</sup> [https://rtais.wto.org/UserGuide/RTAIS\\_USER\\_GUIDE\\_EN.html](https://rtais.wto.org/UserGuide/RTAIS_USER_GUIDE_EN.html), 2019-08-30.

共体和马诺河联盟的成员，马拉维、赞比亚和津巴布韦是南共体和东南非共同市场的成员，毛里塔尼亚、摩洛哥和突尼斯是萨赫勒 - 撒哈拉国家共同体和阿拉伯马格里布联盟的成员，圣多美和普林西比是中非国家经济共同体和几内亚湾委员会的成员，索马里是萨赫勒 - 撒哈拉国家共同体和东非政府间发展组织的成员，南苏丹是东非政府间发展组织和东共体的成员，坦桑尼亚是东共体和南共体的成员。25 个非洲国家具有 3 个区域经济组织成员身份，其中，安哥拉是中非国家经济共同体、南共体、几内亚湾委员会的成员，贝宁、马里、布基纳法索、几内亚比绍、尼日尔、塞内加尔和多哥是萨赫勒 - 撒哈拉国家共同体、西非经济和货币联盟以及阿拉伯马格里布联盟的成员，喀麦隆、刚果（布）、赤道几内亚、加蓬是中非国家经济共同体、几内亚湾委员会和中部非洲经济和货币共同体的成员，乍得是中非国家经济共同体、萨赫勒 - 撒哈拉国家共同体和中部非洲经济与货币共同体的成员，吉布提和苏丹是萨赫勒 - 撒哈拉国家共同体、东南非共同市场和东非政府间发展组织的成员，肯尼亚和乌干达是东南非共同市场、东共体和东非政府间发展组织的成员，利比亚是东南非共同市场、阿拉伯马格里布联盟和萨赫勒 - 撒哈拉国家共同体的成员，毛里求斯和马达加斯加是东南非共同市场、南共体和印度洋委员会的成员，尼日利亚是萨赫勒 - 撒哈拉国家共同体、西共体和几内亚湾委员会的成员，卢旺达是中非国家经济共同体、东共体和大湖国家经济共同体的成员，塞舌尔是南共体、东南非共同市场和印度洋委员会的成员，斯威士兰是东南非共同市场、南共体和南部非洲关税同盟的成员，塞拉利昂是西共体、萨赫勒 - 撒哈拉国家共同体和马诺河联盟的成员。3 个非洲国家具有 4 个区域经济组织成员身份，其中卢旺达、布隆迪是东南非共同市场、东共体、中非国家经济共同体和大湖国家经济共同体的成员，科特迪瓦是西共体、萨赫勒 - 撒哈拉国家共同体、马诺河联盟和西非经济货币联盟的成员，科摩罗是东南非共同市场、南共体、萨赫勒 - 撒哈拉国家共同体和几内亚湾委员会成员。

目前，非洲拥有区域经济组织成员身份最多的国家是刚果（金），该国具有 5 个区域经济组织成员身份，分别是东南非共同市场、南共体、中非国家经济共同体、大湖国家经济共同体和几内亚湾委员会。从表现形式看，在非洲区域经济组织形成的复杂国际机制中，明显存在上述三类复合机制，如西共体和南共体显然是互不隶属的平行机制关系，南部非洲关税同盟和南共体

则形成一种同心圆的、内含型嵌套机制关系，而东共体、东南非共同市场和政府间发展组织之间则形成互有部分重合的重叠机制关系。本文所分析的非洲区域性经济组织的重叠机制是一种广义的范围，包括嵌套机制和重叠机制。从更广义的范围来讲，非盟所认可的 8 个区域经济组织和非洲大陆自贸区构成一种嵌套机制，东共体、东南非共同市场和南共体与三方大陆自贸区也构成嵌套机制。广而言之，非洲很多调整区域贸易关系的区域性经济组织又和世界贸易组织构成嵌套机制。为便于分析，本文的分析仅关注非洲区域性经济组织之间的重叠机制所产生的问题和影响。

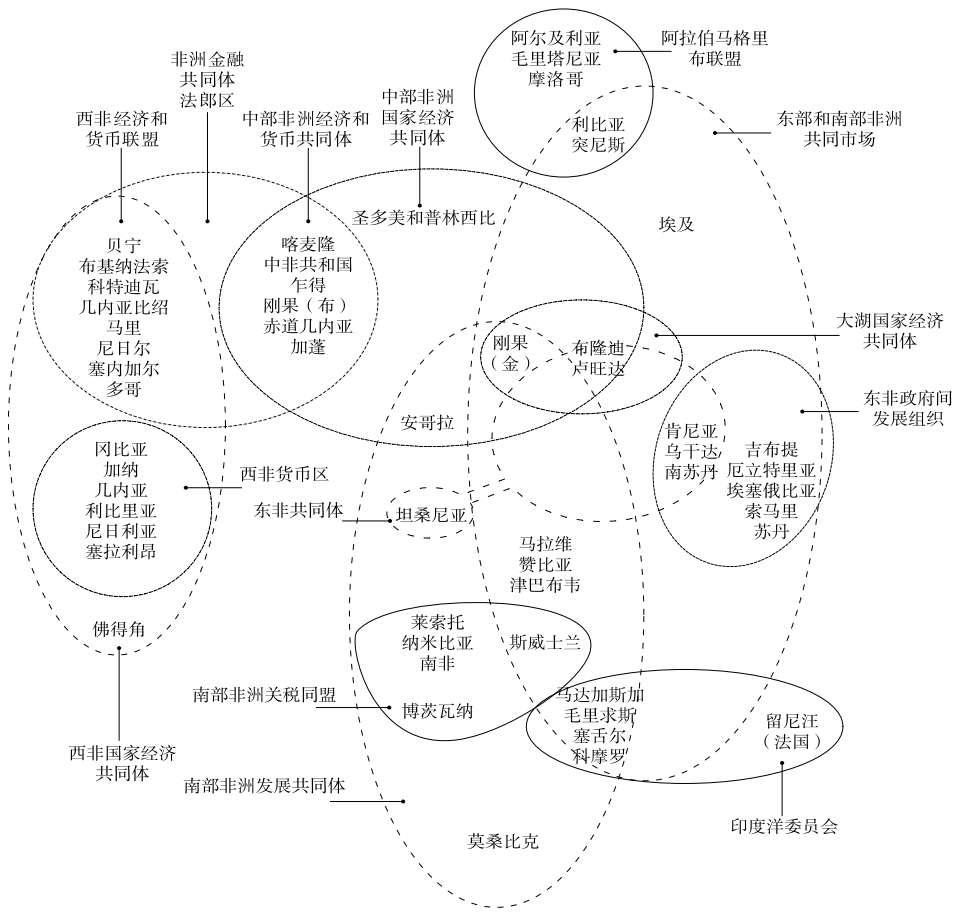


图 1 非洲区域经济组织成员身份重叠图

资料来源：笔者根据非盟官方网站的信息 (<https://au.int/en/recs>) 和非洲开发银行《2019 年非洲经济报告》整理而成。



目前非洲区域经济组织成员身份重叠现象已呈现常态化,未来发展趋势可能会更加复杂化。常态化体现在交织错杂的机制重叠事实中,复杂化体现在未来仍有属于其他区域经济组织成员的国家继续积极申请成为多个区域经济组织成员的趋势。例如,刚果(金)总统费利克斯·齐赛克迪于2019年6月8日致信卢旺达总统卡加梅时,强烈表达了刚果(金)申请加入东共体的愿望。齐赛克迪表示,刚果(金)作为自然资源丰富的中部非洲大国正寻求加入该地区集团,“以便我们能够共同为各自国家的发展而努力,稳定非洲这一地区发展”。<sup>①</sup>摩洛哥近年来一直想申请加入西共体。虽然诸多学者和非洲国家对此持有反对声音,但是西共体还是于2017年6月4日正式接受摩洛哥的申请,摩洛哥成为该组织的成员之一。<sup>②</sup>此外,作为东南非共同市场的成员,埃及和利比亚也希望申请加入西共体。<sup>③</sup>

## 非洲区域经济组织成员身份重叠的影响

从上述分析可以看出,国际机制重叠现象在非洲经济一体化发展中已是常态。这种常态化重叠现象对非洲经济一体化会产生哪些影响是一个不容回避的问题。只有正确认识国际机制重叠现象给非洲经济一体化带来的积极和消极影响,才能在此基础上就如何进一步有效推动非洲经济一体化提出有针对性的建议。从现有的研究成果来看,学界对非洲因成员身份重叠而造成的国际机制重叠现象的影响主要存在两种观点:一种观点认为成员身份重叠现象对非洲国家的发展有利,另一种观点则与此针锋相对,认为成员身份重叠现象不利于非洲经济一体化的发展。

### (一) 成员国身份重叠现象之正效应

联合国非洲经济委员会认为两个及以上共同体的成员资格在一定程度上可以最大限度地扩大一体化的利益,并通过分散风险尽量减少经贸损失。对

---

<sup>①</sup> “How DR Congo Entry Into EAC”, <https://www.monitor.co.ug/News/World/How-DR-Congo-entry-into-EAC-will-change-bloc/688340-5163536-100ygo3z/index.html>, 2019-08-13.

<sup>②</sup> Skb Asante, “Morocco’s Bid to Accede to ECOWAS: Implications for West African Integration Process”, Report in Center of Regional Integration in Africa 2017, <http://cria-africa.org/wp-content/uploads/2017/02/Morocco%E2%80%99s-bid-to-accede-to-ECOWAS.pdf>, 2019-06-01.

<sup>③</sup> Ibid.

经济结构薄弱的国家来说，多成员身份使它们能够从每个区域经济组织中获益。<sup>①</sup>布鲁斯（Bruce）认为，多成员身份可以增强投资者对该国家的投资信心，且为各国在围绕贸易、水源和能源方面的讨论提供了多样化的平台机制。<sup>②</sup>多成员身份还给区域经济组织的外部融资带来了激励。大多数非洲区域经济组织对外部融资的依赖远远超过对成员国捐助的依赖。因此，多成员身份对成员而言带来了吸引外来投资资金流的机会。<sup>③</sup>

#### 1. 有利于实现国家利益最大化。

研究国际关系的现实主义学者强调权力、国家利益和国家之间竞争在一体化进程中的重要性。他们认为，区域一体化是各国出于政治和经济动机而追逐的一种政治现象；从广义上讲，区域经济合作本身就是一种“政治”合作，它是由政府之间签署的、反映政府政治意图的一种行为，但其规范的领域是经济的。因此，国家更为重视本国在各区域组织内可获得的经济方面最大利益。不同的区域经济组织代表着不同的区域贸易协定。各成员国利用多成员国身份可以从相互竞争的区域贸易协定中选择最有利于本国利益的协定并予以实行。成员国身份的多样性可以尽可能多地获取各区域经济组织提供的优惠贸易政策，包括更合算的关税安排和原产地规则。赫尔弗将成员国的这种做法称为“制度转移”（Regime - shifting），即“区域贸易协定多成员资格是一种能力，可以将造法机制从某一国际渠道转移到另一个国际渠道”。换句话说，国家可以通过多成员国身份在各个区域经济组织中来回盘旋迂回，争取国家利益最大化。他认为“非洲区域经济组织存在着多元化且分散的区域贸易制度，其中任何一种制度都有可能成为某国未来政策发展的助推器，因此多个区域经济组织（或非政府组织）为各成员国谋求各自利益最大化留下了相当大的灵活空间。”<sup>④</sup>

据此，非洲国家加入多个区域经济组织是为了抵消其他区域经济组织

---

<sup>①</sup> Economic Commission for Africa, “Assessing Regional Integration in Africa”, Addis Ababa, Ethiopia, [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/aria8\\_eng\\_fin.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/aria8_eng_fin.pdf), 2019-06-12.

<sup>②</sup> Bruce Byiers, “Regional Organisations in Africa - Mapping Multiple Memberships”, *ECDPM Talking Points blog*, <https://ecdpm.org/talking-points/regional-organisations-africa-mapping-multiple-memberships/PDF>, 2019-06-17.

<sup>③</sup> Ibid.

<sup>④</sup> Laurence R. Helfer, “Regime Shifting in the International Intellectual Property System”, *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 1, 2009, pp. 39-44.



较高的贸易交易成本以及克服信息交流沟通不畅等一系列阻碍。以肯尼亚为例：肯尼亚既是东南非共同市场成员，又是东共体的成员。东南非共同市场在保护肯尼亚避免反倾销方面能给予东共同体不能给予的优势政策规定。虽然东共同体也有贸易补救机制，但是却没有东南非共同市场的机制完善和健全。而且，东南非共同市场的成员国比东共同体成员国多，贸易规定实施的覆盖面积比东共同体更广，这就为肯尼亚提供了一个更大的适用空间，能够使其在不公平的贸易行为面前最大化保护自己本国的贸易利益。同样，当卢旺达在2006年加入东共同体后，又于2013年重新加入中非国家经济共同体，其目的是既希望享受东共同体给予的经济支持，又能在政治、和平与安全等方面得到中非经济共同体的帮助，寻求多成员身份带来的国家利益最大化。

## 2. 有利于弱化地理因素所导致的贸易限制。

一些非洲内陆国家为利用沿海国家的便利地理位置提高贸易竞争力，加入了多个非洲沿海国所在的区域经济组织，以便弱化地理因素所导致的贸易限制。非洲大陆拥有众多河流，因此通过水路进行国际商品运输是发展贸易的一个重要方面。由于水道不会自动随着签署的区域贸易协定而改变，因此需要各个区域经济组织协商有关跨越多个自由贸易区的水道使用权。<sup>①</sup>从区域贸易协定的设置来看，如果非洲某一内陆国家和与之接壤的沿海非洲国家是同一区域贸易协定的成员，它们就可共用港口和贸易路线。非洲内陆国家在多个区域经济组织内具备多个成员国身份，可以使其使用原本无法使用的水道便利本国贸易运输。这样，非洲内陆国家可以利用在各区域经济组织内多成员国身份降低运输成本，促进贸易的发展。因此，多成员身份在促进贸易便利性和促进区域贸易发展方面起到了积极作用。<sup>②</sup>

刚果（金）就是一个典型的例子。作为一个中部非洲国家，刚果（金）并不完全属于地理意义上的纯内陆国，但是它左侧的海岸线仅37公里，且该海岸线上并没有出海口，这对其贸易运输带来很大影响。因此，刚果（金）加入了许多区域经济组织，如东南非共同市场、南共同体、中非国家经济共同体、大湖国家经济共同体和几内亚湾委员会等，以便利用这些区域经济组织

<sup>①</sup> Jame Gathii, "African Regional Trade Agreements as Flexible Legal Regime", London: Cambridge Press, 2011, pp. 256 - 258.

<sup>②</sup> Jamke Lunsem, "Mugabe, Chissano Rally to Kabila's Cause", PANA, November 19, 1997.

提供的运输基础设施的便利。目前,刚果(金)还在考虑加入东共体,<sup>①</sup>这有助于它利用不同区域组织带来的好处,突破地理限制,加快经济贸易发展。

## (二) 成员国身份重叠现象之负效应

持“不利论”的国内学者认为,重叠机制设置削弱了非洲区域内部贸易。<sup>②</sup>姚桂梅早在20世纪90年代就提出,阻碍非洲经济一体化的问题之一是非洲众多经济组织的重叠机制设置。<sup>③</sup>孙志娜也指出,重叠贸易机制给非洲国家在多个区域经济组织中带来的贸易创造并不明显,因此多成员身份并没有给非洲国家带来实际的贸易增长。<sup>④</sup>国内学者多从国际关系、经济等角度分析国际机制重叠导致的诸多问题,但尚未有学者从法律角度对该问题予以关注。<sup>⑤</sup>

国外一些学者就成员身份重叠现象产生的不利影响从法律角度进行了探讨。哈夫纳认为国际机制的重叠产生了“反机制”(Counter-regime)规范,导致国家利用多机制重叠身份“挑选法院”(Forum-shopping)。“挑选法院”的行为是权力大国的游戏,是以牺牲小国或发展中国家的利益为代价。<sup>⑥</sup>奥尔特和默尼耶支持哈夫纳的观点,他们援引国际机制就相同贸易问题领域的机制重叠设置产生的“意大利面碗”效应<sup>⑦</sup>,分析国际法律等级的缺失。<sup>⑧</sup>这种

① How DR Congo Entry Into EAC, <https://www.monitor.co.ug/News/World/How-DR-Congo-entry-into-EAC-will-change-bloc/688340-5163536-100ygo3z/index.html>, 2019-08-13.

② 参见申皓:《浅析非洲经济一体化的贸易创造与贸易转移效应》,载《国际贸易问题》2008年第4期,第4~11页。

③ 参见姚桂梅:《非洲经济一体化进展缓慢原因分析》,载《西亚非洲》1996年第2期,第23~25页。

④ 参见孙志娜:《非洲区域经济一体化的贸易效应—基于SADC和ECOWAS的比较研究》,载《世界经济研究》2017年第3期,第4~11页。

⑤ 参见王明国:《国际制度复杂性预东亚一体化进程》,载《当代亚太》2013年第1期,第39~45页;沈铭辉:《应对“意大利面碗”效应—兼论东盟在东亚合作中的作用》,载《亚太经济》2012年第2期,第2~9页;罗圣荣、杨飞:《国际机制的重叠现象及其影响与启示—以湄公河地区的国际合作机制为例》,载《太平洋学报》2018年第10期,第10~15页;刘美武:《重叠国际机制与非洲减贫》,载《世界经济与政治论坛》2011年第4期,第21~28页。

⑥ Hafner-Button, Emilie, “Coercing Human Rights”, New York: Cornell University Press, 2009, p. 145.

⑦ “意大利面碗”现象一词源于美国经济学家巴格沃蒂1995年出版的《美国贸易政策》一书,指在双边自由贸易协定(FTA)和区域贸易协定(RTA)下,各个协议的不同优惠待遇和原产地规则就像碗里的意大利面条,一根根地绞在一起,剪不断,理还乱,这种现象就被称为“意大利面碗”现象或效应。See <https://baike.baidu.com/item/%E6%84%8F%E5%A4%A7%E5%88%A9%E9%9D%A2%E7%A2%97>, 2019-07-16.

⑧ Alter Karen J., and Sophie Meunier, “Nested and Competing Regimes in The Transatlantic Banana Trade Dispute”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 71, No. 1, 2006, pp. 37-76.

国际法律等级秩序的缺失容易造成不同区域经济组织法律制度适用上的混乱，而这种混乱“导致了非洲经济一体化的贸易制度安排无效”。<sup>①</sup>此外，这种“意大利面碗”现象在非洲的持续存在会导致不同区域经济组织采用不同的关税和非关税制度，从而会对非洲经济一体化产生消极影响。<sup>②</sup>还有学者从法律专业人才的角度分析了国际机制重叠所带来的负面影响。他们认为国际机制的重叠加剧了国际法律机制的复杂性，对专业法律人才的要求更高了。发展中国家因人力资源成本较高，缺乏精通复杂国际机制法律规则的法律人才，因此利益的天平会倾向权力大国。<sup>③</sup>

具体而言，非洲区域经济组织成员身份重叠现象对经济一体化的发展带来的负面影响主要体现在以下三方面：

1. 带来过重的财政和行政负担。

一个属于两个或以上非洲区域经济组织的非洲国家面临着巨大人力成本和财务成本。例如，根据非洲开发银行发布的 2019 年《非洲经济发展报告》的统计，2018 年刚果（金）由于国内收入的结构性的疲软导致财政预算较低。（2016~2018 年政府财政预算占国内生产总值的 9%，而撒哈拉以南非洲的平均水平为 17%）。刚果（金）又是 5 个区域经济组织的成员，每年需要缴纳 5 份会费，这对经济实力较弱的刚果（金）而言是一笔巨大的财政支出。这一情况随着 2019 年刚果（金）继续申请加入东共体而进一步加剧。同为多个非洲区域经济组织的成员，如果因负担沉重拖延甚至不缴纳会费，一方面会影响其他正常缴费成员国缴费的积极态度，另一方面使得运行资金本就困难的区域经济组织在实施区域经济制度方面更加捉襟见肘，这会导致非洲经济一体化进程缓慢。<sup>④</sup>以东共体为例，2015~2016 年东共体成员仅支付了东共体

---

① Salami, “African Economic Integration and Legal Challenges”, *GREAT Insights*, Vol. 1, No. 1, 2012, pp. 123 - 128.

② Laura PAEZ, “A Continental Free Trade Area: Imperatives for Realizing a Pan - African Market”, *Journal of World Trade*, Vol. 5, No. 3, 2016, pp. 533 - 562.

③ Snidal, Duncan and Kenneth Abbott, “Hard and Soft Law in International Relations”, *International Organization*, Vol. 54, No. 3, 2000, pp. 421 - 456; Jordan, Cally and Giovanni Majnoni, “Financial Regulatory Harmonization and the Globalization of Finance”, World Bank Policy Research Working Paper, October 3, 2004, [http://documents.worldbank.org/curated/en/774091468766771239/109509322\\_20041117153019/additional/multi0page.pdf](http://documents.worldbank.org/curated/en/774091468766771239/109509322_20041117153019/additional/multi0page.pdf), 2019 - 05 - 28.

④ Hasan Tuluy, “Regional Economic Integration in Africa”, <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0974910116677790>, 2019 - 06 - 21.

会费的12%，导致东共体诸多经济一体化议题难以推进。<sup>①</sup>东共体秘书长利伯拉特·姆富穆克（Liberat Mfumukeko）在桑给巴尔大会上向49名东部地区议员表示，“我们一直在给各成员国写信，积极访问各成员国……希望他们响应我们的付款呼吁，但是成效很不佳。”<sup>②</sup>2016~2017年，布隆迪和卢旺达均未向东共体缴纳任何费用。由于资金缺乏，东共体开始向美国、德国、丹麦、挪威等西方国家寻求资金援助，以填补共同体运行所需的资金缺口。<sup>③</sup>鉴于西方提供的资金援助大都附加了相应的政治附加条件，这会一定程度上损害非洲区域经济组织自身发展的独立性。

除此之外，多身份成员国还面临着参加众多会议和处理繁重文件工作的任务，加重了成员国的行政负担。特别是不同的关税减让率、原产地规则、贸易文件和统计术语让海关人员的工作负重加大，极大地降低了工作的有效性，与经济一体化追求贸易便利化的目标背道而驰。<sup>④</sup>

## 2. 导致不同区域司法机构间的管辖权冲突。

区域经济组织的身份重叠以及调整问题和治理功能的重叠必然会产生不同区域司法机构间的管辖权冲突。如果某一国家是多个区域经济组织的成员，该国及其国民就可能就同一个问题向两个及以上的区域经济共同体法院提起诉讼，这就产生了管辖权的积极冲突。就非洲区域经济组织而言，不同区域经济组织司法机构管辖权冲突主要存在两个形式：因相同贸易问题领域的管辖权冲突；因司法机构宽泛的管辖权导致的非贸易领域的管辖权冲突。<sup>⑤</sup>

非盟官方承认的8个非洲区域经济组织中均设有各自的争端解决机构，以解决不同成员之间或成员国国民与另一成员国之间围绕区域性经济组织条约、贸易或投资议定书的履行而产生的各类争端。例如东共体、南共体、东南非共同市场和西共体都分别设立了东共体法院、南共体法院、东南非共同

---

<sup>①</sup> “East Community Faces Funding Crisis”, <https://www.theafricareport.com/east-african-community-faces-funding-crisis>, 2019-09-16.

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> Ibid.

<sup>④</sup> Babatunde Fagbayibo, “Exploring Legal Imperatives of Regional Integration in Africa”, *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, Vol. 45, No. 1, 2012, pp. 64-76.

<sup>⑤</sup> Joost Pauwelyn, “Going Global, Regional, or Both - Dispute Settlement in the Southern African Development Community (SADC) and Overlaps with the WTO and Other Jurisdictions”, September 2004, [https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1767&context=faculty\\_scholarship](https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1767&context=faculty_scholarship), 2019-06-25.

市场法院和西共体法院等，而且这些区域性组织都在创立条约或专门的法院议定书中对区域性法院的管辖权做了相应规定。从这些规定来看，这些区域性法院处理的争端主要集中在投资和贸易领域。考虑到某一成员国在不同区域性组织的多重身份，这就极易产生管辖权冲突的情况。以南共体为例，南共体中有5个成员组成南部非洲关税同盟。同是南共体和南部非洲关税同盟的5个国家就贸易问题产生的争端，既可以提交给南共体法院，也可提交给南部非洲关税同盟法庭。再者，南共体14个成员中，还有9个成员也是东南非共同市场的成员国。根据《东南非共同市场条约》和《南共体条约》的规定，东南非共同市场法院和南共体法院都可受理成员国间根据条约所产生的争议以及东南非共同市场秘书长或私人部门递交的相关争议。<sup>①</sup>这样，既是东南非共同市场又是南共体成员国的两个国家之间就贸易问题引发的争议，既可以提交给东南非共同市场法院，也可以提交给南共体法院。例如，当毛里求斯和津巴布韦就贸易问题发生争议时，由于两国都是东南非共同市场和南共体的成员国，它们既可以将争议提交到南共体法院，也可以提交给东南非共同市场法院。

就非贸易领域的管辖权冲突问题而言，由于非洲区域经济组织司法机构宽泛的管辖权延伸到人权领域，造成多个区域经济组织就相同人权方面事项存在管辖权冲突。东共体条约和南共体条约并未就人权问题的管辖权予以明确规定，但从东共体法院和南共体法院审理的几起有关人权领域的案例中可知，区域经济组织法院均将管辖权拓展至人权事项。<sup>②</sup>一国若既是东共体又是南共体成员，发生有关人权问题争议时，两个共同体的法院就存在潜在管辖权冲突。另外，非洲区域经济组织司法机构宽泛的管辖权延伸到人权领域，

---

<sup>①</sup> Joost Pauwelyn, "Going Global, Regional, or Both - Dispute Settlement in the Southern African Development Community (SADC) and Overlaps with the WTO and Other Jurisdictions", September 2004, [https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1767&context=faculty\\_scholarship](https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1767&context=faculty_scholarship), 2019 - 06 - 25.

<sup>②</sup> 如东共体法院曾经审理的“凯塔拜西案”（James Katabazi v. Secretary General of the East African Community, 2007）和“卢干巴”案（Plaxeda Rugumba v. Secretary General of the East African Community and Attorney General of Rwanda, 2010），以及南共体法院审理的“坎贝尔案”（Mike Campbell (Pvt) LTD and Others v. Zimbabwe, 2007）。关于“坎贝尔案”的详细信息，参见朱伟东：《津巴布韦“土地征收案”评析》，载《西亚非洲》2011年第3期，第25~31页；Onsando Osiemo, "Lost in Translation: The Role of African Regional Courts in Regional Integration in Africa", *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 41, No. 1, 2014, pp. 87 - 122.



极易造成与非盟法院的司法管辖权冲突，这是因为几乎所有的非洲区域经济组织成员均是非盟的成员国。根据非盟在2000年7月颁布的《非盟宪章》，非盟将建立非盟法院且会在宪章中规定该法院的规章、组成和功能。<sup>①</sup>虽然目前非盟法院尚未建立，但未来非盟法院与各区域经济组织法院在人权领域也存在潜在的管辖权冲突。<sup>②</sup>

管辖权冲突会鼓励“挑选法院”和重复诉讼（repeated litigation）等行。原告方根据自身利益权衡“挑选法院”，造成了法律的不确定性，剥夺了被告方预知未来调整行为能力的实体法和程序法，增加了法律成本。<sup>③</sup>重复诉讼导致了稀缺法律资源的浪费，降低裁判的可预见性，影响争议解决机构的公信力。布施（Busch）认为，对原告来说“挑选法院”的关键不是挑选那些和原告理想中的裁断更贴近的法院，而是挑选那些争议解决机构的裁决先例更有利于它日后针对其他成员国提起诉讼。因此，“挑选法院”涉及具有多重身份的成员之间的歧视，通过选择法院，原告可以选择在那些成员国更容易受到它所创设的先例的影响的国家提起诉讼。<sup>④</sup>

### 3. 引发不同区域经济组织间法律制度的适用冲突。

不同区域经济组织法律制度在适用方面的冲突，主要表现为不同区域组织之间法律适用的冲突和某一区域经济组织法律制度与成员国国内法之间在适用上产生的冲突。对于非洲国家来说，如果要想真正实现地区一体化，实现货物、人员、服务、商品和资本的自由流通，就要切实履行有关地区性条约所确立的各项义务。<sup>⑤</sup>但非洲重叠的国际机制安排让非洲国家面临履行国际条约两大难题：一是针对相同问题不同条约的相同规定，成员国面临履行重叠条约义务的优先次序问题；二是针对相同问题不同条约的不同规定，成员

<sup>①</sup> Art. 18 (1) (2) of the Constitutive Act of African Union, <http://www1.uneca.org/portals/ngm/documents/conventions%20and%20resolutions/constitution.pdf>, 2019-08-15.

<sup>②</sup> Joost Pauwelyn, “Going Global, Regional, or Both – Dispute Settlement in the Southern African Development Community (SADC) and Overlaps with the WTO and Other Jurisdictions”, September 2004, [https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1767&context=faculty\\_scholarship](https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1767&context=faculty_scholarship), 2019-06-25.

<sup>③</sup> 钟立国：《区域贸易协定与世贸组织管辖权竞合与协调》，载《湖南城市学院学报（自然科学版）》2016年第4期，第21~23页。

<sup>④</sup> Marc L. Busch, “Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade”, *International Organization*, Vol. 61, No. 4, 2007, pp. 757.

<sup>⑤</sup> 朱伟东：《东南非共同市场法院审理的宝丽都诉毛里求斯案评析》，载《非洲法律评论》2016年卷，第201~210页。



国履行相关规定时存在冲突问题。首先，当非洲国家属于两个或以上的区域经济组织成员时，它所承担的共同体法律义务存在重叠，相应地就会出现履行条约义务的优先次序问题。目前，非洲的区域经济组织条约中都尚未就与其他区域经济组织重叠义务履行先后问题有所规定。<sup>①</sup> 成员国宪法也没有此类规定，这就就会产生一些实际的问题。例如，坦桑尼亚《宪法》就没有对各共同体法的地位等级问题作出明确规定。如果坦桑尼亚同时违反《东共体条约》和《南共体条约》的规定时，共同体法院以哪个条约为依据进行审理？若东共体法院和东南非共同市场法院对同一问题作出了完全相反的裁决，以哪个法院的裁决为主？诸如此类的法律适用问题会影响货物、资本、人员和服务的自由流通，从而阻碍非洲经济一体化的进程。

成员国就相同义务的重复履行也加剧了自身的交易成本。区域经济组织的多样性体现在资本和人口组成、市场规模、体制结构、任务和目标等各不相同，尤其是不同区域经济组织彼此间的个别规定是相互冲突的，这就导致了成员国履行各区域经济组织条约义务更加困难。<sup>②</sup> 2019 年生效的《非洲大陆自贸区协议》也会面临此类问题：协议的规定可能和现有的各区域经济组织的经贸制度产生法律适用方面的冲突，这会对非洲大陆自贸区的发展产生不利影响。<sup>③</sup>

某一区域经济组织与成员国之间在法律适用上的冲突，主要是由于区域经济组织相关创立条约和成员国国内宪法没有对国际法和国内法关系作出规定，或规定不明确而引起的。国家需要处理好区域经济组织相关创立条约（共同体法）和国内法之间的关系。当共同体法和国内法发生冲突时，国内法应规定协调此类冲突，以更好地实现区域经济组织共同体条约的目标。例如，《东共体条约》第四条规定，“成员国和共同体就相同问题具有类似的规定，当二者产生冲突时，共同体法优先于国内法”，这是否就意味着东共体和成员国之间一直就存在相似的规定呢？东共体条约并没有说明当成员国的某项规定与共同体规定不符或者不符合共同体的目标时，共同体法的地位是否还是

---

<sup>①</sup> Richard Opong, *Legal Aspect of Economic Integration in Africa*, London: Cambridge University Press, 2012, p. 108; 参见 [加蓬] 理查德·弗林蓬·奥蓬:《非洲经济一体化的法律问题》，朱伟东译，社会科学文献出版社，2018 版，第 211 页。

<sup>②</sup> Babatunde Fagbayibo, “Exploring Legal Imperatives of Regional Integration in Africa”, *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, Vol. 45, No. 1, 2012, pp. 64–76.

<sup>③</sup> 朱伟东:《非洲创建共同市场面临挑战》，载《中国投资（中英文）》2019 年第 12 期，第 52~53 页。

优先于国内法？由于东共体条约的规定模糊，这就潜在加剧了共同体法在国内适用的困难。《西共体条约》第三条虽然规定《西共体条约》对所有成员国都具有效力，但是该条约并没有规定西共体的其他法律制度在成员国国内的效力问题。

非洲一些区域性组织的成员既有普通法国家，也有大陆法国家。两种法系对国际法和国内法的关系有不同的认识和实践，即使同属一个法系的不同国家之间，在对待国际法和国内法之间关系上也可能态度迥然。在这种情况下，需要各成员国在其《宪法》中对国际法和国内法的关系作出明确且统一的规定，以推动共同体法在国内法院得到统一的解释和适用，从而促进一体化目标的实现。但实际上，很多非洲国家的《宪法》对国际法与国内法的关系付诸阙如，或语焉不详，更不用说对共同体法在国内的适用作出明确的规定了。例如，布隆迪是东非共同体、东南非共同市场和中非国家经济共同体的成员，但布隆迪《宪法》并没有规定各共同体法在国内的具体适用，如果共同体法与布隆迪国内法有冲突，到底以哪个法律优先？

综上，成员国身份重叠现象所带来的不利因素比其优势更为突出。“意大利面碗”现象可能导致资源浪费，而且它所产生的重复义务也会耗费大量的精力和财力。<sup>①</sup> 区域经济组织的多样性和成员国身份重叠已经扭曲成一个模糊的相互竞争的交织网络，导致非洲国家间由于多样的贸易规则而增加了贸易交易成本，阻碍了整个非洲区域一体化的进程。

## 非洲区域经济组织成员身份重叠的消解路径

非洲国家在考虑是否加入某一区域经济组织时，大都出于自身利益的考虑，但它们很少注意到成员身份重叠现象给经济一体化带来的负面效应。例如，西非大国尼日利亚更倾向利用不同的区域经济组织成员身份，权衡利弊以解决“博科圣地”的安全威胁问题；<sup>②</sup> 作为南共体成员国的莫桑比克，由

---

<sup>①</sup> Bhagwati, “Trading Preferentially: Theory and Policy, July 1998”, *The Economic Journal*, Vol. 108, No. 449, 1998, pp. 1128 - 1148.

<sup>②</sup> Ingo Hennerge, “Overlapping Regionalism and Security Cooperation: Power - Based Explanations of Nigeria’s Forum - Shopping in the Fight against Boko Haram”, *International Studies Review*, Vol. 27, No. 2, 2019, pp. 1 - 24.

于担心其商品进入南部非洲关税同盟后同南非的产品竞争存在巨大压力，它对申请加入南部非洲关税同盟持有消极态度；<sup>①</sup> 作为中非经济共同体成员国的安哥拉，出于对南非在南部非洲关税同盟中的经济主导地位顾虑，也表示暂时不会考虑加入南部非洲关税同盟。<sup>②</sup> 但是，更多的非洲国家则像尼日利亚那样为了各自的国家利益，选择加入了多个区域经济组织，这就造成了很多区域组织身份重叠，从而在整体上影响了非洲经济一体化的发展。一些非洲区域经济组织和相关机构已认识到这一问题，并开始重视成员身份重叠现象对经济一体化带来的消极影响。2015年南共体行政秘书劳伦斯在约翰内斯堡会议上指出，“尚未引起重视的多成员身份重叠现象是造成区域经济机制能力建设不佳的原因之一。”<sup>③</sup> 2018年非盟、联合国非洲经济委员会和非洲发展银行发布的《第七次评估非洲区域经济一体化》报告中指出，非洲国家已经意识到多成员身份重叠带来的挑战，并采取相应行动缓解这一现象。2019年非洲开发银行发布的《非洲经济发展报告》中再次强调，“15个非洲区域经济组织存在大规模的成员身份重叠，这一现象在一定程度上阻碍了人员、货物、资本、服务的自由流通”。因此，对非洲国家而言，如何消解非洲区域经济组织成员身份重叠现象，已成为一个十分迫切的问题。

为消解身份重叠现象，非洲一些区域经济组织在经济一体化发展的不同阶段采取了相应措施。例如，1994年5月生效的《阿布贾条约》采用“自下而上”（Bottom to Top）的方式，逐步减少区域组织数量，分阶段实现在2028年成立非洲经济共同体、统一非洲大陆市场的目标。虽然《阿布贾条约》多次提及“区域经济组织”，并规定通过对各个区域经济组织的活动进行统一、协调和逐步一体化来建立非洲经济共同体，但该条约并未就有关区域经济组织在非洲经济共同体内的关系作出明确规定。<sup>④</sup> 2002年非盟在官方层面正式承认8个区域经济组织，旨在缓解多成员国身份重叠现象。虽然非盟在年度

---

① Peter Draper Durrell Halleson Philip Alves, “SACU, Regional Integration and the Overlap Issue in Southern Africa: From Spaghetti to Cannelloni?”, [https://sarpn.org/documents/d0002411/SACU\\_SAHIA\\_Jan2007.pdf](https://sarpn.org/documents/d0002411/SACU_SAHIA_Jan2007.pdf), 2019-10-02.

② Ibid.

③ <https://www.sadc.int/news-events/news/help-us-keep-momentum-recs-urge-african-leaders>, 2019-10-02.

④ Richard Oppong, *Legal Aspect of Economic Integration in Africa*, London: Cambridge University Press, 2012, p. 108; 参见 [加蓬] 理查德·弗林蓬·奥蓬:《非洲经济一体化的法律问题》, 朱伟东译, 社会科学文献出版社, 2018年版, 第62页。

报告中提及多成员身份重叠现象是阻碍非洲经济一体化实现的原因之一，但《非盟和地区性经济共同体关系议定书》中并未就各区域经济组织间的重叠关系予以明确规定。非洲国家逐步意识到，采用“自下而上”的方式一方面加剧了成员国重叠现象，不利于各区域经济组织条约的履行，另一方面经济一体化程度不同的区域经济组织间相互嵌套拖慢了整个非洲大陆经济一体化的进程。为此，2015年6月10日正式成立的非洲三方自贸区决定，采取“自上而下”（Top to Bottom）的方式进行结构改革，要求签署并批准该条约的成员国履行条约义务。非洲三方自贸区一方面加速了非洲经济一体化的实现步伐，另一方面也在一定程度上缓解了区域经济组织因为多成员身份而导致区域贸易协定履行困难的现状。但非洲三方自贸区也存在上述弊病，《非洲三方自贸区协定》并未明文规定三方自贸区成立后取消先前存在的区域性经济组织，因此也不可避免地造成三方自贸区与东共体、南共体和东南非共同市场在管辖权和法律适用方面产生冲突，特别是涉及不同原产地规则适用的冲突。<sup>①</sup>2019年5月30日生效的《非洲大陆自贸区协议》的宗旨之一是解决成员身份重叠现象带来的挑战，加速地区和大陆一体化进程。<sup>②</sup>但是由于非洲大陆自贸区仍处在第二轮谈判期，诸多制度和机制还处于协商阶段，例如有关争端解决机制的设立、原产地规则等均尚未达成共识。因此，非洲大陆自贸区在未来特别是在贸易争端方面仍可能存在诸多法律方面的不确定性冲突。<sup>③</sup>

基于已有研究成果以及其他一些区域经济组织的成功实践经验，非洲区域经济组织成员身份重叠现象的消解可以重点从以下三方面着力。

#### （一）严格按其地理位置归属规范成员国加入各区域经济组织

例如，属于北非地区的国家，如果已是其他区域经济组织的成员国，不可再申请加入北非地区以外的其他任何区域经济组织。据此，摩洛哥不可再申请加入南共体、东南非共同市场等区域经济组织。这种做法可以缓解成员国重叠现象的日益复杂化趋势，削弱非洲国家积极加入各区域经济组织的热

---

<sup>①</sup> Mbakiso Magwape, “The AfCFTA and Trade Facilitation: Re - Arranging Continental Economic Integration”, *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 45, No. 4, 2018, pp. 381 - 403.

<sup>②</sup> Art. 3 (h), Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area.

<sup>③</sup> “Lawyers to the Trade Party”, <https://www.africa-legal.com/news-detail/lawyers-to-the-trade-party>, 2019-09-16.

情。另外，一国在加入区域性组织时，应借鉴欧盟的做法，采取一国一成员资格，即所谓的“一个国家、一个共同体”原则。<sup>①</sup>一方面，一国一成员资格可以消解不同共同体法在国内适用的等级问题，减少修改国内法律的经济成本；另一方面，一国一成员资格在投资争端解决的管辖权划分问题上更加明确，鼓励投资者将投资争端提交给区域共同体法院裁决，促进区域法律的完善和法律一体化的实现。<sup>②</sup>

## （二）强化区域经济组织司法机构的强制性和执行性内涵

许多非洲国家加入多个区域经济组织，是为了利用各区域经济组织有关贸易方面的便利规定。但由于非洲区域经济组织的司法机构均未规定其强制性和其作出的判决的绝对拘束力，从而导致了两个不利的法律后果：一是区域经济组织司法机构作出的判决在各成员国内得不到有效实施；二是即使成员国违反了区域经济组织的条约规定，也没有相关强制惩罚措施监督执行。这就造成非洲国家争相加入多个区域经济组织，而不用担心因违反各区域经济组织条约而承担的实际后果，从而无形加剧了非洲区域经济组织多成员身份重叠现象，也极大地削弱了区域经济共同体法的实际效力，不利于区域经济一体化的发展。因此，非洲区域经济组织需要建立一个强有力的区域经济共同体法执行机制，监督各成员国对共同体法的履行，对违反共同体法的非洲国家实现强制执行处罚措施。

有关区域经济组织司法机构强制性的规定和实践，可以参考借鉴欧盟和非洲商法协调组织（OHADA）的经验。欧盟规定欧盟司法机构具有强制性，即不需要被告双方同意，只要存在违反共同体法的事实，欧盟法院就可对案件进行强制管辖。同时，欧盟法院的裁决具有强制约束力。欧盟法院与一般的国际性法院存在一个特殊而重要的不同，即欧盟法院作出的裁决不仅在国际层面对成员国具有约束力，在各成员国国内法律秩序中也具有执行力，即对它的裁决应当由成员国的有关机构以与国内法院判决相同的名义予以执行。<sup>③</sup>就非洲商法协调组织的做法而言，非洲商法协议组织设立了司法与仲裁

---

<sup>①</sup> Richard Opong, *Legal Aspect of Economic Integration in Africa*, London: Cambridge University Press, 2012, p. 80.

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> 参见《欧共同体条约》第244条和第256条，<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12002E/TXT>, 2019-09-16。



共同法院负责对统一法进行解释，通过对成员国国内法院涉及统一法的案件行使终审权，推动统一法在各成员国国内的统一适用。<sup>①</sup>而且司法与仲裁共同法院做出的判决在成员国国内具有直接执行力，只有司法与仲裁共同法院才可通过裁定中止其判决的执行，任何成员国国内法院不得做出此类裁定。<sup>②</sup>这种方式保证了共同体法院判决的有效实施性。

### （三）处理好国内法和共同体法、共同体法之间的效力等级关系

非洲区域经济组织成员身份重叠，在一定程度上也是因为共同体法的效力的缺乏绝对至上性而导致的，这主要体现在共同体法效力等级在共同体基础条约（或创立条约）以及各成员国国内法中并无明确的规定，这就当共同体法和国内法发生冲突时，国家往往利用主权原则规避对共同体法的履行。欧盟为了避免上述问题，在《欧共体条约》中明确规定了共同体法的优先效力。欧盟法的基本原则之一是“共同体法”的立即适用，即根据共同体基础条约的特殊性质，共同体法（欧盟规则）应完全并直接适用于各成员国。正如德尼（Denys）所评论的，“欧盟关于共同体效力的立即适用性规定，构成了共同体法纳入国内法律秩序中不可动摇的核心，有效地规避了共同体法和国内法的效力等级冲突，维护了共同体法的至上性。”<sup>③</sup>非洲商法协调组织也有类似的做法。《非洲商法协调组织条约》第10条明确规定，非洲商法协调组织制定的统一法具有至上性，即无论在“一元论”或“二元论”背景的国家，统一法无论是否与各成员国国内法有冲突，均在各成员国国内具有直接适用性并具有约束力。<sup>④</sup>同时，非洲商法协调组织通过搭建国内法院和共同体法院协同运作的关系桥梁，进一步塑造了共同体法院的权威，加快了统一法在成员国国内的实施。同样，美洲国家间组织也非常重视共同体法和国内法的关系问题。它主要通过“部门方法”（Sectoral Approach）和“逐步推进”（Gradual Approach）对国际私法的不同领域逐步实现统一化和协调化，希望在美洲国家间创建一个更加有效的司法合作法律框架，对跨境民商事纠纷的

① 朱伟东：《非洲商法协调组织》，社会科学文献出版社，2018年版，第109页。

② 《司法与仲裁共同法院程序规则》第46条至第50条，<http://www.ohada.com/reglements/670/rules-of-procedure-of-the-joint-court-of-justice-and-arbitration.html>，2019-09-22。

③ [法国]西蒙：《欧盟法律体系》，王玉芳、李滨译，北京大学出版社，2001年版，第309页。

④ 朱伟东：《非洲商法协调组织述评》，载《西亚非洲》2009年第1期，第52页。



解决提供法律确定性，以避免共同体法和国内法存在的潜在冲突。<sup>①</sup>此外，《美洲国家间组织行政法庭程序规则》规定，直接给予共同体法高于国内法的地位（即“美洲国家组织的内部立法优先于劳动；法的一般原则和成员国的国内法律”），确保了共同体法的至上性，避免了共同体法在成员国内适用时出现的与国内法效力等级次序的冲突。

## 结 语

2019 年 7 月正式启动的非洲大陆自贸区是非洲经济一体化的里程碑，实现了 1991 年《阿布贾条约》规定要在 2019 年创建整个非洲大陆自贸区的愿景。非洲大陆正朝着《阿布贾条约》设计的方向，计划在 2028 年建成统一的非洲经济共同体（AEC）。目前，非洲还存在 14 个主要区域经济组织，其中 8 个已得到非盟的承认。非盟的这一做法旨在消除整个非洲大陆重复出现的“意大利面碗”式交织重叠的区域组织体系。但是，非洲过多的区域经济组织间缺乏有效的统筹和整合，仍不可避免出现了复杂的机制重叠现象。虽然这一现象有其积极效应，但从法律角度而言所带来的负面影响更为突出。它加剧了各成员国履行共同体条约的难度，<sup>②</sup>造成不同区域经济组织之间以及不同区域经济组织与各自的成员国之间管辖权和法律适用的冲突，同时还加重了区域经济共同体之间的协调负担，导致了资源的重复浪费。<sup>③</sup>

由于意识到区域经济组织成员身份重叠现象给非洲一体化带来的不利影响更大，非洲国家在不同阶段采取了不同措施来尽力消解成员身份重叠现象，但这些措施并没有真正解决成员身份重叠这一问题。非洲大陆自贸区的成立为这一问题的解决带来了希望。如果非盟的所有成员国都加入该自贸区，并且该自贸区成熟运行后能够逐步取代所有现存的各个区域经济组织，因区域经济组织成员身份重叠现象所带来的系列问题就有可能得到真正解决。不过，

---

<sup>①</sup> 朱伟东：《呼吁对东亚的国际私法进行统一化和协调化》（英文），载韩国国际私法学会：《国际私法研究》，2011 年版，第 269 页。

<sup>②</sup> Evlo and Kodjo, “West Africa Subregion Report”, Addis Ababa, October 2010, [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/west\\_africa\\_sdg\\_main-report\\_englishfin\\_0.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/west_africa_sdg_main-report_englishfin_0.pdf), 2019-06-04.

<sup>③</sup> Muhabie, “Multiplicity of African Regional Economic Communities and Overlapping Memberships: A Challenge for African Integration”, *International Journal of Economics, Finance and Management Sciences*, Vol. 3, No. 5, 2015, pp. 417-425.

由于非洲区域经济组织身份重叠现象较为复杂，学术界需从多方面对该问题进行考量，既参照国际先进经验，也考虑到非洲自身的特点，寻找切实可行的方案，以缓解这一现象给非洲经济一体化带来的负面影响。

## **Overlapping Membership in the African Regional Economic Communities and the Resolution Path**

*Zhu Weidong & Wang Ting*

**Abstract:** As the pillar of the realization of the African Economic Community, African regional economic communities play an important role in the process of African integration, but many regional economic communities in Africa lack effective coordination and integration, and the overlapping membership status may easily lead to the institutional overlap and conflicts. However, this important issue has been ignored for a long time. The phenomenon of the overlapping membership plays a positive role in the development of economic integration for some member states, but more attention should be paid to its negative effects. The negative influence is particularly prominent in hindering regional economic integration, especially bringing about many problems such as jurisdictional conflicts, overlapping obligations and conflicts in the application of laws. At present, it is very urgent for African countries to explore the ways to overcome the overlapping membership. To avoid the adverse effects of overlapping membership, the author suggests that one – country – one – membership system should be adopted; legal reform should be carried out in African countries; the supremacy of community laws should be clarified in the domestic laws of members states, so as to avoid exacerbating conflicts in the application of laws.

**Key Words:** African Economic Integration; AfCFTA; Regional Economic Communities; Overlapping Membership; Jurisdiction; Application of Laws

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)