

ZH

ZH

ZH



欧洲委员会

布鲁塞尔，17/10/2008

COM (2008 年) 654/3

欧洲委员会提交给欧洲议会、理事会、欧洲经济和社会委员会以及地区委员会的通讯

欧盟、非洲和中国：走向三边对话和合作

{SEC(2008) 2641}

{SEC(2008) 2642}

欧盟、非洲和中国：走向三边对话和合作

目录

1. 引言	4
2. 欧盟对三边合作的政策计划	5
2.1. 三边合作的指导原则	5
2.2. 三边合作的具体目标	6
2.3. 发展政策对话和发展伙伴关系	6
3. 总结	7

## 1. 引言

二十一世纪初，对所有参与者而言，新的地缘政治意味着挑战和机会。在这方面非洲极具代表性，因为非洲正进入一个新的时代。非洲是新兴的大陆，比以往更加民主和充满活力，并且能够更好的自我定位以分享全球化带来的机会。

非洲联盟(AU)的诞生，非洲区域经济共同体(RECs)的作用加强，非洲经济发展(NEPAD-非洲发展新伙伴关系计划)和民主管理(非洲国家间对等评审机制-APRM)的蓝图，和非洲联盟战略计划(SPAU)(2004-2007年)标志着非洲对其自身的认识和处理与外部伙伴的关系上取得了重大突破。现在，非洲决心获得其国际地位，并积极参与重大的全球性事务，例如食品安全、能源、气候变化和经济环境变化。

非洲已经建立了一个合作伙伴关系网络，该网络包含非洲对自身发展所负有的责任，寻求非洲对策解决非洲问题。同时，因为非洲在经济、安全和政治等方面的战略重要性，非洲大陆得到了极大关注，这为非洲的发展和贫困消除提供了一个真正的、期待已久的机会。

欧盟和中国都是非洲国家的长期合作伙伴。欧盟和中国分别是非洲第一大和第三大商业合作伙伴及投资者。近年来为应对非洲的变革，欧盟和中国都重新回顾了其重大战略。

2007年12月<sup>1</sup>，在里斯本举行的第二次非洲-欧盟峰会上，非洲与欧盟建立了全新和全面的合作伙伴关系。在里斯本峰会上同意实施的非洲-欧盟联合战略和第一次行动计划，双方确定了共同的挑战、共同的利益、以及基于具体部门的合作伙伴关系，其目标是消除贫困，实现千年发展目标，促进安全、人权、民主治理、可持续发展、区域一体化和融入世界经济。本着这些目标和原则，作为最大的官方发展援助(ODA)提供者，欧盟已经同意增加其援助，尤其是对非洲的援助，并提高援助效率<sup>2</sup> 欧盟已承诺根据

---

<sup>1</sup> 更多有关信息请浏览：[http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2007/December/au/AU\\_EU.htm](http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2007/December/au/AU_EU.htm)。

<sup>2</sup> 在“欧盟作为一个全球性的发展合作伙伴”通讯中，该委员会建议采取一系列行动以鼓励成员国增加援助的数量和提高效率，并提出了欧盟政策能得到更好协调的领域。

非洲联盟的优先事项(“具有主动性”)制订非洲政策, 不具约束性的赠款和软贷款作为主要的金融工具。

中国自 20 世纪 90 年代起重新成为全球的一个经济力量, 并与非洲更加紧密地合作。自 2000 年以来, 中国-非洲贸易快速增长, 中国在非洲的投资快速增加, 而且, 中国一直在向非洲国家提供更多的发展合作机会, 包括分享中国国内的扶贫经验。2006 年, 中国在一份关于非洲政策的白皮书中确定了对非洲的新方针, 其中的重点是促进和平与稳定、发展和共同繁荣<sup>3</sup>。中国的官方发展政策是推行合作以互不干涉内政和平等互利为主要原则, 着重于主权、团结、和平与发展。采用的主要工具是贸易、投资、总承包基建项目和在中国培训(奖学金), 主要通过贷款和实业经营来实现<sup>4</sup>。

在 2006 年 11 月的北京峰会上, 中国和非洲在中非合作论坛(FOCAC<sup>5</sup>)所提供的框架内建立了新的战略伙伴关系。这一进程的许多旁听者注意到在促进非洲经济发展和融入全球经济方面, 千年发展目标的实现和冲突管理方面以及维持和平的结果方面有一系列共同的目标和利益。此外, 欧盟和中国双方均有意促进非洲的稳定和可持续发展。欧盟和中国已经认识到: 于 2007 年 11 月 28 日在北京举行的第十届中欧领导人会晤中, 欧盟和中国领导人“在平等和互利的基础上, 欢迎双方通过各自现有的非洲合作机制开展更多的实际合作, 从而为维护非洲的和平、稳定和可持续发展做出贡献。双方同意继续在非洲问题上进行对话, 积极探索中国、欧盟和非洲在适当领域开展合作的有效途径和渠道。”

非洲-欧盟战略联合化明确表示欢迎其它合作伙伴做出贡献, 并允许在达成伙伴关系的共同目标下, 与第三国合作。因此, 这些声明为加强欧盟和非洲以及欧盟与中国的战略联系和合作伙伴关系方面提供了机会。

问题在于在欧盟、非洲和中国通过三方合作形式<sup>6</sup>加强政策对话和合作上, 是否有更多需要解决的事情, 从而补充双边合作伙伴关系<sup>7</sup>。此通讯说明了, 我们应该在达成共识

---

<sup>3</sup> 中华人民共和国外交部(2006年)的“中国非洲政策”, 2006年1月。

<sup>4</sup> 由于会计方法有很大的不同, 中国尚未公布援助的统计数字, 因此确切数额难以确定, 除中央政府的计划外, 有一大批省级政府和企业正在与非洲建立紧密和复杂的关系网络。

<sup>5</sup> 中非合作论坛(FOCAC)于 2000 年在北京通过一次部长级会议上宣布成立。第三届中非合作论坛于 2006 年 11 月 3-5 日在北京举行峰会。详细情况: <http://english.focacsummit.org/>

<sup>6</sup> 根据 Accra Agenda for Action 第 19b 段鼓励三边合作内容。

的基础上，以逐步但渐进的方法，在一些领域与我们的非洲及中国双方合作伙伴确立一个三方合作议程，从而将共同效应和相互利益最大化。

## 2. 欧盟对三边合作的政策计划

欧洲委员会提出非洲、中国和欧盟应采取灵活和务实的方式确定在哪些领域开展三边合作。同时，在可能的情况下采用逐步的方式，将此合作与多边框架联系，特别是与联合国做出的承诺相结合。

### 2.1. 三边合作的指导原则

- **务实和渐进的方法**：实际的合作范围，工作重点可放在具体项目和部门。这种结果导向型的战略有助于规划共同目标。
- **共用办法**：实际的合作将是在各个合作阶段，感兴趣的非洲合作伙伴(国家或地区)在全面参与和共识的基础上实现。
- **有效的援助**：该建议方法的目的：(a)避免重复工作；(b)关于非洲国家的发展战略，确保密切协调欧盟和中国在国家层面的活动，并促进经验交流，包括中国自己的发展经验和最好的做法和(c)帮助提高援助效率和交流经验，包括官方发展援助、外国直接投资(FDI)和其他手段的效果。

三边合作将为增强我们在全球治理和发展中的共同职责作出贡献。

### 2.2. 三边合作的具体目标

有人建议三边合作的最初阶段应将重点放于以下对非洲的稳定和发展起关键作用的方面，能使三边合作价值达到最佳成果。

(1) **非洲的和平与安全**，这是发展的先决条件。因此，非洲、欧盟和中国进行合作以促进非洲国家的稳定 and 经济发展，并且与非洲联盟合作，在联合国(UN)与中国合作，以

---

<sup>7</sup> 中国崛起的一般影响在 2006 年欧盟-中国通讯中讨论：更紧密的合作伙伴，越来越重大的责任。通讯特别关注在中国成为非洲的重要发展伙伴的背景下，欧盟如何应对在非洲的发展机会和挑战。

加强发展非洲的和平与安全结构，以及协助非洲联盟的维和行动、能力建设和培训，这是三方的共同利益。

**(2) 支持非洲的基础设施建设：**基础设施是发展、贸易和投资的支柱：非洲、欧盟和中国共同战略的发展和协同效应的提高有助于实现庞大的非洲基础设施需要和共同目标；促进三边合作，提供在非洲建设可负担和可持续发展的基础设施，促进互通互联和区域一体化，改善环境以实现可持续发展及经济增长（多式联运通道、电信、可再生能源和领域作法）。非洲、欧盟、中国以及其它国家和国际组织通过非洲基础设施集团协调行动和交流经验。非洲阐述的优先协调事务（短期行动计划- STAP 和非洲发展新伙伴关系计划下的基建项目准备贷款基金- NEPAD-IPPF, 2003 年）可以在欧盟-非洲基础设施伙伴关系计划提供的框架内进行改进。

**(3) 持续管理环境和自然资源** 对可持续增长、应付气候变化及实现贸易互惠十分重要。与采掘业透明度行动计划(EITI)，森林法执法、治理与贸易(FLEGT)、金伯利进程等举措相联系的三边合作可令非洲国家提高以公开、透明的方式管理资源、贸易和竞争的能力，从而最大限度提高可持续投资和发展成果，特别是在林业、可再生能源、能源效率，废弃物管理、渔业和采矿业等行业。建设长期的国家适应能力十分重要，特别是在受气候变化影响最大的国家中尤其如此，因此，出于能力建设的目的，欧洲委员会建议在气候变化和可再生能源领域探讨与非洲联盟委员会(AUC)和中国合作的可能性，其中可能包括技术转让和提高清洁发展机制(CDM)投资的能力，以及遵守 2012 年后的全球气候变化协定。一个良好的环境可帮助确保最贫困人口的生计并维持长期和平。联合能力建设将与欧洲委员会-中国和欧洲委员会-非洲联盟间现有的双边环境对话保持一致。

**(4) 农业和食品安全：**提高农业部门的生产力是达到总体千年发展目标和第一项千年发展目标（消灭贫穷和饥饿）的关键。三边合作能提高非洲的农业生产力和生产水平，帮助持续提高食品安全，并充分关注食品生产在社会经济、环境和健康方面的意义。该委员会建议在以下领域进行三边合作，从而获得协同效应：农业研究和创新（尤其侧重主食）；动物疾病控制；和食品安全（尤其侧重动植物卫生检疫标准(SPS)的定义及其遵守）。制定三边合作计划时应该参考非洲农业综合发展计划(CAADP)。非洲农业综合发展计划是非洲农业发展的长期计划。

### 2.3. 发展政策对话和发展伙伴关系

为实现上述目标，总部和地方层面的对话应在现有的欧盟-非洲和欧盟-中国对话基础上扩大，并补充联合国的框架。最重要的是在各个层面培养一种交流和磋商文化。并行的智囊团对话会帮助决策者在各自的政策和方法上增进相互了解，并发现合作的机会，同时促进研究能力建设和人民间的交流。

应在各个层面组织和加强对话，并借助现有的结构和论坛：

- 在大陆层面：为促进非洲大陆和区域一体化，我们期待非洲联盟委员会在这一对话中发挥重要作用。位于埃塞俄比亚，亚的斯亚贝巴的欧盟驻非洲联盟代表团团长牵头组织非洲联盟、欧盟和中国进行定期及不定期的磋商，特别是在和平与安全领域。
- 在区域层面：欧洲委员会在巩固非洲区域经济共同体(RECs)的过程中发挥了独特作用，并且拥有欧洲发展基金下强大的合作工具。各种区域战略和指标项目可作为促进三方在所有建议部门进行合作的起点，特别是在基础设施部门，因为大型能源和电信计划或多式联运通道的评估和实施在制度和管理层面需要从区域角度考量，从而支持国家框架<sup>8</sup>。
- 在国家（大使）层面，定期或不定期的信息和意见交流，以及多边由国家引导的框架。
- 欧盟/中国的双边对话：在战略对话、联合委员会和非洲轮席国和欧盟-中国峰会，将非洲作为欧盟和中国磋商中的一个经常性议题。在可行的情况下应包括适当的非洲伙伴。

为了促进发展伙伴关系（千年发展目标第 8 项）和提高发展援助的效率（援助实效问题巴黎宣言<sup>9</sup>），特别有必要与非洲合作伙伴持续扩大信息和经验交流。交流内容包括国

---

<sup>8</sup> 这些区域干预只在某些条件具备（管理，区域层面的制度和管理能力，部门和区域组织的效率）时才可实施，以保证在必需的有利环境下执行各种可预见行动。

<sup>9</sup>2005 年三月 2 日，中国签署了援助实效问题巴黎宣言，并正积极研究其他签约国和经济合作与发展组织-开发援助委员会在这方面展开的活动。中国还参与了后续进程（如 2008 年 9 月的援助实效问题阿克拉高级论坛）。

家战略，各方如何通过执行和评估其发展政策以改善劳动分工和互补性、充分利用国家系统、改善预测和管理，并在最终的援助提供上只有少量程序上的约束。实行办法是考察访问、任命官员和在总部和国家层面定期磋商。“援助者协调会议”可以扩大为“发展合作伙伴的协调会议”。在这个过程中中国能够分享他们的经验。中国国际扶贫中心有意成为这种交流的平台并已和经济合作与发展组织(OECD)-开发援助委员会(DAC)联系，传统的援助者和欧盟应为这一努力提供支持。中国有份参加的海利根达姆对话进程可能有助于提供这一新途径。经济合作与发展组织加强了有关政策，开发援助委员会正在考虑制定一个新的开发援助委员会指令以应付未来的挑战，这些都可能提供新的认识。在非洲的三边合作可通过实际经验巩固这一过程，并为目前的援助和发展有效性讨论提供有益的经验教训。

### 3. 总结

三边合作应该是不断提高的，但是改进的结果应该更有效地通过多边途径应对全球发展中的挑战。这三个合作伙伴可以联合开发共同利益，并在应对全球性挑战的同时，发展各自的双边关系。这一过程将加强各自的双边伙伴关系，并提高非洲联盟在非洲发展和国际舞台上发挥重大作用的能力。三边合作的最终结果将为全球治理和发展中的共同职责作出贡献。

欧洲委员会邀请欧盟成员国、非洲和中国伙伴考虑和支持上述建议，并按以下方针进行三边合作：

- 在相关国际组织和行动中加强协调，特别是有关非洲的行动，并确定适当的合作模式。
- 促进互访和人员交流并相互学习，建立在国际、总部和国家层面能够支持三边对话与合作的网络，及改善信息流通。
- 每年组织由合作伙伴轮流启动的高级官员会议（欧盟-非洲联盟-中国），战略性地协调对话与合作。
- 邀请非洲联盟轮席国参加欧盟-中国每年的非洲问题对话。
- 在确定的部门加强研究和知识开发。

- 在机关、机构和协会间签订特定的协议，推进以结果为导向的联合行动。
- 提供此通讯予非洲和中国合作伙伴，在首脑或部长层面讨论。

因此，委员会要求理事会和欧洲议会批准上述建议，以便与非洲和中方展开进一步讨论。