

## 《科托努协定》续订谈判与欧非关系前瞻\*

赵雅婷

**【内容提要】** 《科托努协定》原定于2020年2月29日到期,为保证欧盟与非加太国家伙伴关系的持续发展,双方于2018年9月开启《科托努协定》续订谈判。在谈判过程中,欧盟与非加太国家均认为《科托努协定》的积极成果应予以保留,并在后续协定的内容更新、秉持的原则和目标以及框架设计等方面存在共识。但由于非洲是非加太国家中起主导性作用的群体,其与欧盟在非盟角色、移民问题、贸易投资以及援助资金等方面存在较大分歧,致使后续协定被迫延期推出。《科托努协定》续订谈判遇阻反映出欧盟之困,非洲之兴,非加太国家之限,国际环境之变等多层次多方面的问题。欧非关系亦在谈判中呈现出非盟地位上升、非洲自主性增强、欧盟对非政策政治导向弱化,趋向务实以及欧盟仍注重发展援助,附带条件更加隐蔽等特征。未来,双方将继续关注贸易投资、和平安全及移民问题,公共卫生、气候变化和数字化转型的合作也将得到推进。受新冠疫情影响,欧非关系的不确定性增强,后续协定的影响力或将下降。

**【关键词】** 《科托努协定》续订; 欧非关系; 非加太国家; 欧盟发展援助; 非洲联盟

**【作者简介】** 赵雅婷,中国社会科学院西亚非洲研究所(中国非洲研究院)助理研究员。(北京 邮编:100101)

**【DOI】** 10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.2021.01.005

**【中图分类号】** D51 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1008-1755(2021)01-0065-17

---

\* 本文是中国社会科学院西亚非洲研究所创新工程项目“中国对非洲关系的国际战略”的阶段性研究成果。感谢《国际论坛》编辑何宗强老师和匿名审稿专家提供的宝贵意见,文中可能的纰漏由笔者自负。

2000年,欧盟与非洲、加勒比和太平洋地区国家集团(以下简称非加太国家)在贝宁首都科托努签订了《非加太国家与欧共体及其成员国伙伴关系协定》,即《科托努协定》,确立了双边全面政治对话与发展合作机制。20年来,在《科托努协定》的政策框架下,欧盟及其成员国通过欧洲发展基金向非加太国家提供了超过666亿欧元的官方发展援助,<sup>①</sup>并以此推进了双边伙伴关系的发展。《科托努协定》本应于2020年2月29日到期。为签订《科托努协定》的后续协定(以下统称后续协定),欧盟与非加太国家自2015年开始准备工作,并于2018年9月开启谈判。然而,受多重因素影响,谈判进展缓慢。欧盟与非加太国家在2020年12月初就新协定达成基本政治共识,确定将《科托努协定》有效期再次延长至2021年11月30日,为新协定顺利推出提供充足的时间。<sup>②</sup>

在非加太国家中,非洲的国家数量、地理面积、经济体量、人口总量等均远超其他两个地区,加之与欧盟独特的地缘政治联系,使其成为非加太国家集团中起主导作用的群体。同时,加勒比和太平洋地区国家较为注重发展援助的可持续性,与欧盟分歧较少。因此,非洲的观点和态度在很大程度上决定了后续协定谈判以及双边伙伴关系的未来走向。当前,世界正值百年未有之大变局,欧盟与非洲关系亦处于变动与调整的关键时期,双方对后续协定抱有重大期望,为此,二者在谈判中进行了反复博弈。本文通过梳理《科托努协定》续订谈判历程,展现欧盟与非加太国家间的共识与分歧,探究谈判遇阻的深层原因,并以此为切入点对欧非关系进行分析与展望。

## 一、《科托努协定》续订谈判历程:共识与分歧

《科托努协定》的缔约方包括28个欧盟成员国和79个非加太国家,国家数量超过联合国成员国的一半,协定将政治对话、贸易和发展援助作为三大核心支柱,被视为“独一无二的南北发展合作典范”。<sup>③</sup>随着《科托努协定》临期以及多种问题逐渐暴露,欧盟与非加太国家在2015年对协定进行第三次回顾时便将商讨后续协定提上议事日

---

<sup>①</sup> European Union, “European Development Fund (EDF),” April 29, 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:r121102>.

<sup>②</sup> European Commission, “Post-Cotonou: Negotiators Reach a Political Deal on a New EU/ACP Partnership Agreement,” December 3, 2020, [http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2291](http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2291).

<sup>③</sup> ACP Summit, “Sipopo Declaration,” ACP/28/065/12, December 14, 2012, [http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/Final%20ACP2806512%20Rev%208%20Draft\\_Sipopo\\_Declaration.pdf](http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/Final%20ACP2806512%20Rev%208%20Draft_Sipopo_Declaration.pdf).

## 《科托努协定》续订谈判与欧非关系前瞻

程。此时，国际环境、欧盟与非加太国家均发生了重大变化，赋予续订谈判全新的机遇与挑战。学界早在 2012 年便对后续协定的相关问题展开讨论，官方机构则在 2015 年开启谈判准备工作，大致时间线如下。

表 1 《科托努协定》续订谈判的时间表

时间	机构	工作内容	备注
2016 年 7 月 15 日	欧盟委员会与欧盟安全 与外交事务高级代表	《评估科托努协定》	联合工作组文件
2016 年 11 月 22 日	欧盟委员会与欧盟安全 与外交事务高级代表	《与非加太国家的全新伙伴 关系》	与欧洲议会与理事 会的联合沟通文件
2017 年 12 月 12 日	欧盟委员会	《建议理事会授权开启欧盟 与非加太国家伙伴关系谈判》	
2018 年 5 月 30 日	非加太国家集团部长 理事会	《对与欧盟伙伴关系的后续 科托努协定的谈判授权》	
2018 年 6 月 21 日	欧盟理事会	《关于欧盟及其成员国与非 加太国家集团伙伴关系的谈 判指令》	
2018 年 9 月 28 日	欧盟委员会	《欧盟与非加太国家开启新 伙伴关系的谈判》	新闻稿
2018 年 12 月 26 日	欧盟与非加太国家谈判 代表团	欧盟与非加太国家的共同基 础与优先战略；后续协定的 基本结构	第一次政治会晤
2019 年 4 月 4 日	欧盟与非加太国家谈判 代表团	不同地区协定的具体内容	第二次政治会晤
2020 年 2 月 14 日	欧盟与非加太国家谈判 代表团	地区协定关键章节获得实质 性进展；将《科托努协定》 延期至 2020 年 12 月底	第三次政治会晤
2020 年 6 月 12 日	欧盟与非加太国家谈判 代表团	新冠疫情全球大流行后首次 恢复部长级谈判，宣布会尽 快达成一致协定	第四次政治会晤
2020 年 12 月 3 日	欧盟与非加太国家谈判 代表团	宣布达成后续协定的政治协 议，将《科托努协定》延期 至 2021 年 11 月底	

注：笔者根据欧盟与非加太国家集团官方文件以及相关新闻整理。

由上表可见，欧盟自2015年开始着手续订谈判准备工作，在谈判开启前已完成对《科托努协定》的评估，并对后续协定提出了新规划。按照原定计划，欧盟与非加太国家应于2018年9月开启谈判，并在2019年夏天完成所有条款的定稿，以确保后续协定在2020年3月1日正式生效。该计划同时也为避免2019年5月欧洲议会换届选举可能带来的负面影响。然而，欧盟与非加太国家对后续协定共识与分歧的天平逐渐失衡。以2018年9月为分水岭，原本顺利推进的相关工作在谈判开启后遭遇未曾预料的问题，导致后续协定被迫延期推出。

通过梳理相关文件，目前双方的共识主要有：第一，在对《科托努协定》的态度方面，双方希望既有的积极成果得到保留和继承。协定巩固了欧盟与非加太国家的伙伴关系，维护了西方主导的发展援助体系，在一定程度上推动了南北关系的发展。较有代表性的案例是，双方在2015年巴黎气候大会中通过一致努力助推了最终协定的达成。<sup>①</sup>此次合作也为彼此加强伙伴关系建设，共同应对全球挑战带来信心。因此，双方一致认为后续协定应致力于建立更加紧密的伙伴关系。此外，协定中欧盟承诺提供的官方发展援助依然受到非加太国家的欢迎。

第二，在内容更新方面，双方认为后续协定应与时俱进，将实现全球可持续发展目标定为双边关系的核心。联合国大会在2015年通过了《2030年可持续发展议程》，包括17个可持续发展目标和169个具体目标，涉及经济发展、社会进步和环境保护三大方面，规划了未来15年全球发展事业的宏伟蓝图。<sup>②</sup>该文件预示着现有的国际发展合作模式亟需转变。欧盟与非加太国家伙伴关系建立在促进发展的基础上，势必与全球发展议程的步调保持一致。双方已明确表示全新伙伴关系会在多边全球体系和推进《2030年可持续发展议程》中发挥重要作用。

第三，在协定的原则与目标方面，双方均认同保护人权、追求民主与法治、维护和平与稳定、支持多边主义和鼓励私人领域发展等核心价值。政治维度的彼此认同是《科托努协定》最重要的成果之一，双方希望在后续协定中维持以上原则和规范。<sup>③</sup>但这些规范必须是双方的共识，不是欧盟单方面的解读。欧盟在谈判授权文件中提出了后续协定的六项优先领域，其中“人权、基本自由、民主、法治和良治”列于首位，其次

---

① Modern Diplomacy, "Future ACP-EU Partnership," February 16, 2020, <https://moderndiplomacy.eu/2020/02/16/future-acp-eu-partnership/>.

② 黄超：《全球发展治理转型与中国的战略选择》，《国际展望》2018年第3期，第35页。

③ Evita Schmieg, "EU and Africa: Investment, Trade, Development," *SWP Comment*, No.1, January 2019, p.3.

是“和平、安全与公正”；基本条款中确定了三项首要目标，第一项便是多边主义。<sup>①</sup>非加太国家集团授权谈判文件提及的目标更多，其中第二点为“承诺发展民主，和平与安全”，第四点为“毫不含糊地支持多边主义，以及在公正平等的国际秩序下进行政治对话”。<sup>②</sup>

第四，在协定架构方面，双方决定在设立一份总协定的基础上，再分别设定三份专属地区协定以更好地适应现实需求。针对双边关系的变化，欧盟提出与非加太国家集团基于相互认可的共同原则签订一份总体框架协定，同时充分考虑地区差异，并配合地区一体化的发展，同非洲、加勒比与太平洋地区国家分别签署地区协议，并以此作为执行层面的指导性文件。<sup>③</sup>非加太国家集团表示支持，非盟虽提出过不同意见，但经多方协调后，也就此达成了一致。

除以上共识外，欧盟与非加太国家在许多问题上存在分歧，谈判进展并不顺利，致使后续协定难产。目前分歧主要集中在欧盟与非洲之间，具体如下：

其一，非盟的角色与作用。近 20 年来，非盟积极推动非洲一体化，秉持“非洲人解决非洲问题”的原则，国际影响力有所增强。同时，欧盟在处理对非关系中也逐渐转向同非盟发展关系。2007 年通过的《欧非联合战略》(JAES) 试图建立起超越“发展—受援”模式的欧非关系，并将非盟置于重要的领导地位。然而，《科托努协定》签订时非盟并不是参与方。在此次谈判中，非盟矛盾的角色问题暴露无遗，其提出“与欧盟的关系应建立在大陆与大陆的合作框架下，并独立于欧盟与非加太国家伙伴关系”。<sup>④</sup>此观点遭到非加太国家集团的强烈反对。最终，三方达成共识，非盟同意两轨进程，即出台盟同非盟与欧盟同非加太国家两份协定，非盟将在新协定的地区协定中扮演主要角色。<sup>⑤</sup>

---

① European Commission, Recommendation for a Council Decision Authorising the Opening of Negotiations on a Partnership Agreement between the European Union and Countries of the African, Caribbean and Pacific group of States, COM(2017) 763 Final, Strasbourg, 2017, p.7.

② African, Caribbean, and Pacific group of States, ACP Negotiating Mandate for a Post-Cotonou Partnership Agreement with the European Union, ACP/00/011/18 Final, 107th Session of the ACP Council of Ministers, Lomé, 2018, p.7.

③ Alfonso Medinilla, Jean Bossuyt, “Africa-EU Relations and Post-Cotonou: African Collective Action or Further Fragmentation of Partnerships?” *ECDPM Briefing Note. 110*, March 2019, p.1.

④ African Union, Decision on the African Common Position for Negotiations for a New Cooperation Agreement with the European Union, Ext/EX.CL/Dec.1&2(XVIII), Kigali, March 2018, p.5.

⑤ Maurizio Carbone, “The Calm after the Storm: Plurilateral Challenges to the Post-2020 EU-ACP Partnership,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.57, 2019, p. 149.

其二，移民问题。《科托努协定》签订时，移民只是欧非关系中微不足道的问题。然而，债务危机、阿拉伯剧变以及难民危机等接踵而至，使得移民、安全、经济增长与发展成为欧盟的优先关注选项。其中，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。<sup>①</sup>在谈判中，欧盟希望制定更加严格的移民管控条款，意图以援助和经贸投资等政策工具为条件促使非洲国家加强边境管控，并接收欧盟遣返的非法移民。这遭到非洲国家的强烈反对，其希望欧盟提供更多的援助并拿出切实举措推动真正意义上的发展，从根源上解决移民问题。鉴于2017年的欧非峰会并没有就移民问题达成实质协定，在未来谈判时间所剩无多的情形下，仍没有迹象表明移民问题的分歧可以被克服。<sup>②</sup>

其三，贸易合作与投资问题。目前双方的分歧在于，欧盟仍致力于在后续协定框架下继续推进经济伙伴协定（EPAs）谈判，并于2019年12月发布了谈判命令。<sup>③</sup>欧盟推出经济伙伴协定的初衷是为维持在非加太国家的贸易份额与经济影响力，同时使这些国家更好地融入国际市场。如该协定达成，非洲国家除20%的商品（主要为农产品）被允许保留进口关税外，其余80%的商品将在20年内逐步取消征收进口关税、全面开放市场。<sup>④</sup>由于欧非双方在国际贸易中的不对等性，以及缺乏可持续发展影响评估，绝大多数非洲国家拒绝接受该协定。就本质而言，经济伙伴协定是布鲁塞尔滥用其谈判力量和援助预算从而孤立非洲国家并迫使它们向欧盟的农民和制造商开放市场的典型例证。<sup>⑤</sup>对于后续协定中的经贸合作，非洲国家更加关注增加就业，增加私人领域投资，推动服务贸易等。据欧洲之友（Friends of Europe）的调查显示，非洲民众普

---

① 金玲：《欧盟的非洲政策调整：话语、行为与身份重塑》，《西亚非洲》2019年第2期，第48页。

② Benjamin Fox, "Impasse on Migration Clouds EU-Africa Relations," in EURACTIVE, *EU-ACP Relations after Cotonou Agreement: Re-set, Re-launch or Retreat*, August 29, 2018, <https://en.euractiv.eu/wp-content/uploads/sites/2/special-report/EURACTIV-Special-Report-EU-ACP-Relations-after-Cotonou-agreement.pdf>.

③ Council of the European Union, *Negotiating Directives for the Negotiations of Economic Partnership Agreements with the African, Caribbean and Pacific countries and regions*, 14899/19 ADD 1, Brussels, December 2019, p.2.

④ 中华人民共和国商务部：《欧盟与非洲经济伙伴关系协定前景黯淡》，2017年11月29日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjlk/201711/20171102678141.shtml>。

⑤ Adedeji Adebajo, "The Travails of Regional Integration in Africa," in Adedeji Adebajo, ed., *The EU and Africa: From Euroafrique to Afro-Europa*, London: Hurst & Company, p.91.

普遍认为贸易协定与援助对于增加就业的帮助有限。<sup>①</sup>此外，非洲大陆自贸区（AfCFTA）的建立给经济伙伴协定的未来发展造成巨大冲击。经济伙伴协定谈判前景暗淡，欧盟可能需要同非盟探讨更加符合现实的贸易合作协定。

其四，发展援助的资金问题。欧盟对非加太国家的发展援助资金主要来源于成员国单独认缴的欧洲发展基金（EDF），其独立于欧盟预算，确保了非加太国家在欧盟对外援助中的独特地位。随着欧盟扩大与一体化的进展，欧盟内部提出应将欧洲发展基金纳入欧盟预算进行统一调配与管理，该举措能够提高援助的有效性、连贯性与透明度，减少前宗主国对援助的干预，受到新入盟国家的欢迎。虽然好处众多，但仍存潜在的负面影响。例如，公民社会组织表示此举将导致欧盟内部资金的灵活性下降，造成欧盟优先关注邻国而牺牲非加太国家的利益。<sup>②</sup>非加太国家对此提出异议，希望与欧盟维持传统的援助关系，要求欧盟保持对其设立独立援助资金，并在欧洲发展基金的框架下实施灵活且可预测的援助计划。目前，欧盟已决定将欧洲发展基金并入欧盟多年度财政框架（MFF），这无疑将加剧矛盾。此外，英国脱欧产生了约 100 亿欧元的资金缺口，且新冠疫情对欧洲经济带来较大冲击，多因素交织叠加，必将导致后续协定中的援助总量减少，资金来源与具体分配方式仍需讨论。

## 二、《科托努协定》续订谈判遇阻的深层原因

《科托努协定》续订谈判遇阻看似意料之外，实则情理之中。其受到多方面、多层次因素的影响，反映出欧盟、非洲、非加太国家以及国际环境的深层问题。

### （一）欧盟自身面临诸多困境，理想与现实难以统一

具体而言：其一，新问题不断爆发，欧盟的自身定位发生变化。21 世纪初，欧盟结合自身特点，将自己定位为国际社会独特的“规范性力量”，即通过欧洲一体化进程中凝聚起来的价值观和规范，塑造欧盟这一当代独特政治实体的新道德形象。<sup>③</sup>欧

---

① Friends of Europe, “EU-Africa Relations: Strategies for a Renewed Partnership,” May 2017, <https://www.friendsofeurope.org/wp/wp-content/uploads/2019/06/Friends-of-Europe-EU-Africa-report-FINAL.pdf>.

② Asmita Parshotam, “Part II: Who Wants What? Breaking Down the EU and ACP Group’s Positions in the Latest CPA Negotiations,” September 14, 2018, <https://www.africaportal.org/features/part-ii-who-wants-what-breaking-down-eu-and-acp-groups-positions-latest-cpa-negotiations/>.

③ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journals of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, p.240.

盟突出强调其核心价值理念，推广欧洲规范，以此塑造非欧盟国家的观念，在国际社会中产生规范性影响。近十年，欧盟内部先后遭遇债务危机、难民危机和英国脱欧等变故；外部则面临特朗普奉行“美国优先”的单边主义政策给多边主义和大西洋联盟带来的负面冲击。以上危机与变化使得欧盟长期以规范性力量开展对外关系的路径遭遇挫折。欧盟亟需寻找理想与现实的平衡点，在维护欧洲价值的同时，获得更大的硬实力。为此，欧洲对外关系理事会的报告提出，欧盟应发展“战略主权学说”，即从大国手中恢复欧洲失去的主权，以一体化的力量提高成员国在地缘政治中独立于外部力量的竞争力，实现自主决策，达成更有效的谈判。<sup>①</sup> 欧盟自身定位的变化亦反映在发展援助政策中，展现出注重自身经济利益、附加条件更加隐蔽、与移民问题挂钩以及“发展—安全”相关联等特点。当前谈判正反映出欧盟矛盾的心态，其为维护欧洲利益而展现的强势姿态不可避免地与非洲进行正面交锋。

其二，英国脱欧削弱欧盟国际影响力，削减欧盟的谈判实力。一是英国对欧洲发展基金的投入约占总额的15%，其政策导向（重视最不发达国家，关注性别问题）对欧盟发展政策影响巨大。<sup>②</sup> 脱欧将使欧盟预算大幅减少，欧盟发展政策工具的吸引力与有效性受损。二是脱欧导致欧盟在非洲部分地区和国家的话语权下降。由于历史原因，英国与诸多非洲国家关系密切，英联邦中非洲国家有19个之多。非洲经济发展最好的南非、尼日利亚、肯尼亚和加纳等国都曾是英国的殖民地，同时也是英国进行投资与援助的首要对象国。英国脱欧后，欧盟在英语非洲国家的话语权将进一步下降。三是英国另立门户，开展“全球英国”外交将与欧盟在非洲展开正面竞争。2018年时任首相特蕾莎·梅访问非洲之际便传达出“要在英国和非洲之间重启伙伴关系，寻求实现共享机遇最大化，共同应对挑战”<sup>③</sup>的政治信号。2020年1月20日，首届英非投资峰会在伦敦召开，双方宣布了超过65亿英镑的交易合同。英非贸易与欧非贸易的同质性较强，未来二者的竞争将不可避免。

---

① Mark Leonard, Jeremy Shapiro, “Empowering EU Member States with Strategic Sovereignty,” in Mark Leonard and Jeremy Shapiro, eds., *Strategic Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act*, European Council on Foreign Relations, 2019, pp.13-14.

② Johanne Døhlie Saltnes, “Why the Debate over the European Development Fund is a Question of Politics?” June 29, 2018, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2018/06/29/why-the-debate-over-the-european-development-fund-is-a-question-of-politics/>.

③ UK Government, “Theresa May to Lead Ambitious Three-nation Trip to Africa,” August 26, 2018, <https://www.gov.uk/government/news/theresa-may-to-lead-ambitious-three-nation-trip-to-africa>.

其三，欧盟成员国之间分歧增加，给谈判带来变数。作为欧盟轴心的法国与德国在该议题上意见不一，直接影响谈判走向。此外，其他成员国也根据自身利益在不同问题上选择立场，致使谈判中欧盟内部矛盾众多，阵营分化。例如，在伙伴关系的未来发展问题上，法国和南欧国家希望达成一项无限期条款，并保留欧盟—非加太国家合作框架。而德国和北欧国家则希望引入“日落条款”（即双边协议到期后自动失效），并提议取消欧盟—非加太国家峰会和联合议会，将周期性的部长理事会改为临时会议。<sup>①</sup>在处理欧非大陆关系、欧盟邻国关系与非加太国家关系的问题上，欧盟内部依然出现多种不同的声音。在移民问题上，欧盟东部边界国家，如匈牙利和波兰态度较为坚决，在谈判中要求执行严格的边境管控，寻求获得实质性进展。

其四，欧盟机构间的矛盾日渐凸显，增加了协调成本。二战后，欧共体先后通过《罗马条约》《雅温得协定》以及《洛美协定》向非加太国家提供发展援助，维系双边关系。自1985年起，非加太国家事务交由欧共体发展援助机构的第八总司（DG-VIII）负责处理。<sup>②</sup>欧盟成立后，发展援助处于欧盟第一支柱——欧洲共同体的管辖之下。在《科托努协定》中，欧盟委员会下属的国际合作与发展总司（DG DEVCO）<sup>③</sup>是负责处理同非加太国家关系事务的主要机构。《里斯本条约》生效后，新设立的欧盟对外事务部（EEAS）由欧盟外交和安全政策高级代表领导，专责执行欧盟共同外交与安全政策。欧非关系事务亦主要由该机构负责，具体包括欧非峰会、欧盟对非战略、和平与安全事务等。目前，该机构在欧盟中拥有更大的权力。由于引入政治对话，《科托努协定》不再是单纯的援助协定。在续订谈判中，欧盟需要处理的议题不仅涉及发展援助，还包括贸易、外交等，欧委会国际合作与发展总司同欧盟对外事务部之间的矛盾便凸现出来。虽然欧盟反复强调希望与非加太国家建立超越发展援助的平等伙伴关系，<sup>④</sup>但国际合作与发展总司专员依然是欧盟的首席谈判官。除此之外，贸易总司（DG TRADE）、欧洲议会也各有需求。如欧洲议会明确提出后续协定中必须保留联合议会，

① Niels Keijzer, Gerard Schulting, "What Role for the Rotating Presidency in European Development Policy? The Case of ACP-EU Relations," *Journal of European Integration*, Vol.41, No.5, 2019, pp. 657-673.

② Martin Holland, *The European Union and the Third World*, New York: Palgrave, 2002, p.88.

③ 欧盟委员会国际合作与发展总司于2011年成立，由专门负责非加太国家事务的第八总司和2000年成立的欧洲援助合作局（EuropeAid Cooperation Office）合并而来。

④ Victor Adetula, "The Future of EU-Africa Cooperation Beyond the Cotonou Agreement," *The Nordic Africa Institute (NAI) Policy Note No.5*, 2018, p.5.

认为这能够确保伙伴关系得到民主监督，并真正反映公民的需求。<sup>①</sup>

其五，欧盟外交重心转移，非盟地位上升，非加太国家集团逐渐边缘化，对后续协定的关注与投入下降。首先，随着政治一体化不断推进，欧盟希望同非盟及其他非洲地区组织建立有效的政治伙伴关系，以增强国际政治影响力。其次，近年来欧非共同面临的紧要问题增多，如恐怖主义、移民问题等，进一步助推欧盟聚焦非洲大陆。再次，欧盟新增的13个成员国在其东部和南部邻国有更明确的战略与安全利益。<sup>②</sup> 这些国家较为注重北非的安全与稳定，希望将非洲作为整体以发展大陆与大陆的关系。最后，欧盟设立了诸多新的政策工具以深化同非洲的关系，充分彰显非洲的重要性。如2015年在瓦雷塔召开的欧非移民峰会上设立“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）；2018年推出《欧非可持续投资和就业联盟》（Africa-Europe Alliance for Sustainable Investment and Jobs）等。

## （二）非洲获得新发展，在国际事务中愈加独立与自主

《科托努协定》签订时，非洲刚经历了20世纪90年代“动荡的十年”，经济发展停滞不前，人民生活艰难困苦。英国前首相托尼·布莱尔曾称：“非洲是世界良心上的一块儿伤疤”。<sup>③</sup> 2000年后，这一情况逐步改善，非洲进入快速发展期。目前，非洲形势总体保持稳定，联合自强势头上升。虽然非洲的不确定、不稳定因素仍然存在，但在后续协定谈判中，非洲的议价能力增强。

其一，非洲经济和政治获得双重发展，国际地位有所提升。撒哈拉以南非洲的GDP在2000年总额为3785亿美元，人均GDP为596.6美元。到2019年，GDP总额升至1.75万亿美元，人均GDP为1585.4美元。<sup>④</sup> 非洲经济的增长有目共睹。此外，

---

① European Parliament, “ACP-EU Post-Cotonou: A Joint Parliamentary Assembly is Non-negotiable,” June 26, 2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200622IPR81710/ACP-EU-Post-Cotonou-a-joint-parliamentary-assembly-is-non-negotiable>.

② Simon Lightfoot, “Enlargement and the Challenge of EU Development Policy. Perspectives on European Politics and Society,” *Perspectives on European Politics and Society*, Vol.9, 2008, pp.128-142.

③ Rita Abrahamsen, “Blair’s Africa: The Politics of Securitization and Fear,” *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol.30, No.1, 2005, pp. 55-80.

④ World Bank, “Sub-Saharan Africa,” <https://data.worldbank.org/region/sub-saharan-africa>.

人权状况也有较大改善，非洲人类发展指数从 2000 年的 0.423 升至 2018 年的 0.541（满分为 1）。<sup>①</sup>在政治方面，非洲 20 世纪 90 年代经历了多党制风潮后，陷入“逢选必乱”的困局，但经过多年的曲折发展，目前多党制和定期竞争性选举已成为非洲国家普遍接受的政治制度模式，权力更迭趋于稳定。以上成果保障了政府政策的可持续性，进一步助推经济发展，使得非洲重获国际投资者的青睐，成为充满希望的大陆。

其二，泛非主义的发展给一体化注入强心针，使非洲在对外事务中更加团结。泛非主义孕育了非洲兄弟情谊和团结的思想，它激励非洲人为政治独立而斗争，也呼唤着非洲的联合。<sup>②</sup>早在 20 世纪 60 年代，恩克鲁玛、桑戈尔、尼雷尔等老一辈非洲领导人受到泛非主义的影响，促成了非洲统一组织的成立。冷战结束后，泛非主义再次获得广泛支持，非洲迎来第二次联合高潮。非洲联盟于 2000 年成立，姆贝基、奥巴桑乔、希萨诺、库福尔等领导人希望通过功能性的合作，实现共同的规范、价值观、机制的社会化过程，建立非洲共同社会。<sup>③</sup>在该思潮影响下一体化进程加速，非洲发展新伙伴计划（NEPAD）和“2063 年议程”（Agenda 2063）相继推出，将非洲凝聚在一起，以合力应对国际挑战。非洲大陆自贸区（AfCFTA）亦将于 2021 年 1 月正式启动，届时将形成一个国内生产总值合计 3.4 万亿美元的大市场，为非洲经济发展带来新机遇。

其三，经过反复实践，非洲自主性显著增强，使其获得更多谈判筹码。自主性增强主要体现为：一是在国际合作中，非洲主动开展同联合国的合作，在能力建设与和平安全等方面获得全方位的支持。此外，非洲国家在国际发展合作谈判中，主动敦促发达国家履行从援助到市场准入等各领域问题上的承诺，在同欧盟的不平等经济伙伴协定谈判中，则明确提出反对意见。二是在国家发展战略的制定中，从非洲发展新伙伴计划到“2063 年议程”的提出，非洲在探索自身发展道路上愈发成熟。三是在非洲和平安全建设中，非盟及次区域组织能够秉持“以非洲方式解决非洲问题”，在处理内部动乱和应对外部干预时坚持原则，积极斡旋，取得显著成效。

---

① United Nations Development Programme, *Beyond Income, Beyond Averages, Beyond Today: Inequalities in Human Development in the 21st Century*, Human Development Report 2019, New York, 2019, p.307.

② Olatunde Ojo, D. K. Orwa, *African International Relations*, New York: Longman, 1985, p.73.

③ 周玉渊：《非洲世纪的到来？非洲自主权与中非合作论坛》，北京：社会科学文献出版社，2017 年，第 39 页。

### （三）非加太国家集团受限于自身能力与合法性，在谈判中无法有效地协调分歧与解决问题

其一，非加太国家谈判能力较弱。主要体现在：一是非加太国家集团的实际权力有限。该行为体一直作为国家集团活跃在国际舞台上，组织形式较为松散。直至2020年3月初，非加太国家集团秘书长才签署修改《乔治敦协议》（Georgetown Agreement）的文件，宣布由集团（group）向组织（organisation）迈进。<sup>①</sup>二是非加太国家同欧盟合作的政治基础薄弱，进一步弱化谈判能力。欧盟对外政策的动力是全球化与多边主义，加之新入盟成员国与非加太国家并无历史联系，使得欧盟外交倾向单独发展同非洲、加勒比和太平洋岛国的区域间关系，同非加太国家的伙伴关系逐渐被双边关系替代，使《科托努协定》变成了单一的援助协定。<sup>②</sup>三是非加太国家集团沦为发展援助协调机构，缺乏处理其他领域问题的能力。非加太国家存在的基础是欧盟的发展援助，尽管《科托努协定》加入了贸易与政治对话，但在实际运作中，以上两个领域的合作开展较少，欧盟—非加太合作框架依然被视为“援助—受援”模式。

其二，非加太国家集团的行政机构存在问题。根据《科托努协定》，非加太国家集团定期举行首脑峰会，相关行政机构主要有部长理事会、大使委员会、联合议会和秘书处等。这些机构最大的问题在于其活动经费主要由欧洲发展基金提供，尽管工作人员大多来自非加太国家，但仍不可避免地易受欧盟立场的影响。与此同时，部长理事会作为最核心的政策制定机构，与首脑峰会之间缺乏联系，相关政策和计划缺乏有力的执行机构。大使委员会作为《科托努协定》的监督执行机构，在实践中扮演了决策制定者的角色，但是其规章制度老旧，制定政策受到一致同意原则的掣肘。作为咨询机构的联合议会需要与非加太国家和欧盟的公民社会进行互动与沟通，收集意见和建议。<sup>③</sup>但该机构并没有真正发挥自身作用，去留问题在欧盟内部引起激烈讨论。秘书处则完全是部长理事会和大使委员会的行政机关，没有实权，并受到经费短缺问题的

---

① ACP, “The Republic of Angola Signs the Revised Georgetown Agreement, Bringing the ACP Group Closer to Becoming the Organisation of African, Caribbean and Pacific States,” March 5, 2020, <http://www.acp.int/content/republic-angola-signs-revised-georgetown-agreement-bringing-acp-group-closer-becoming-organi>.

② Geert Laporte, “What Future for the ACP and the Cotonou Agreement? Preparing for the Next Steps in the Debate,” *ECDPM Briefing Note No.34*, 2012, p.4.

③ European Commission, Partnership Agreement, between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the One Part, and the European Community and its Member States, of the Other Part, Luxembourg: Official Journal of the European Communities, 2000, p.12.

困扰。

其三，在非加太国家集团的成员组成方面，非洲独大，异化明显。自非加太国家集团成立以来，非洲国家就占绝大多数。1975年《洛美协定》签订时，46个非加太国家中有37个非洲国家。如今，79个成员国中非洲占据48席。加之欧非间独特的地缘政治关系，因此，非加太国家关切的问题主要由非洲主导，其他两个地区的声音极易被忽略与淹没。某种程度而言，《科托努协定》基本是欧盟与非洲间的发展合作协定。另外，非加太国家分属三个大洲，除了同为欧洲的前殖民地外，彼此间有极大的差异。续订谈判中为更好地克服差异化，设立分地区的独立协定受到加勒比和太平洋岛国的欢迎。然而，该举措增加了谈判的工作量与难度，拉长了谈判周期。

#### （四）除谈判参与方各自的变化外，国际格局也在20年中悄然变化

当今世界正处于百年未有之大变局，国际力量对比东升西降，大国战略博弈全面加剧，国际体系和国际秩序深度调整，全球治理遭遇更大的挑战，世界正经历新一轮大发展大变革大调整。处于大变局中的后续协定谈判，亦面临全新的问题。

其一，全球发展治理进入转型期，欧盟代表的西方模式面临严峻挑战。在治理主体上，G20取代G8成为全球经济治理的首要平台。在治理议程上，《2030年可持续发展议程》和《巴黎协定》等相继出台，联合国的作用上升。在治理手段上，传统的发展援助逐步向包含投资、贸易等方式的综合性援助方式转变。在治理目标上，包容性增长成为新的全球共识。面对全球发展治理的重大变化，《科托努协定》所代表的西方官方发展援助模式亟需改革。这也为后续协定谈判带来两方面的变化：一是协定必须加入全新的发展议题，双方坚持的基本共识与原则需要优化；二是欧盟带有政治导向的发展援助必须调整，展现切实诚意以缓解非加太国家的抵触情绪，才能促成协定达成。

其二，以中国为代表的新兴经济体积极参与对非合作，对传统欧非关系起到对冲作用。《科托努协定》签订的同一年，中非合作论坛正式成立，同样经过20年的发展与实践，中国对非合作成绩斐然。不同于欧盟附加政治条件，干涉非洲内政的做法，中国政府长期坚持相互尊重、真诚友好、平等相待、互利共赢的原则，秉持“真实亲诚”的理念和正确义利观。当前，通过非洲十大合作计划以及“一带一路”倡议与“2063年议程”的对接，中非合作切实推动了非洲发展。2019年，中非贸易额突破2000亿

美元,中国已连续11年成为非洲第一大贸易伙伴。<sup>①</sup>除中国外,印度、巴西等新兴发展中经济体也积极开展对非合作,进一步充实南南合作。在后续协定谈判中,非洲可选择的伙伴增多,在面对欧盟提出的苛刻条件时态度将更加强硬。

### 三、当前欧非关系的特征及前景

《科托努协定》续订虽为规划欧盟与非加太国家的伙伴关系,但因非洲在其中拥有重大话语权,谈判中的反复博弈亦折射出当前欧非关系的一些特征与问题。

第一,欧盟对非洲的重视程度提升,并倾向于同非盟发展大陆间的“平等伙伴关系”。后续协定谈判中已达成的共识体现出非盟将在未来的双边关系中作为欧盟的首要合作对象。欧盟新成立的“地缘政治委员会”认识到,如果欧盟希望成为全球政治的真正参与者,它需要制定强有力且统一的外交政策,对其具有竞争力的地区加强关注,深化合作,并注重发展落后于其他大国的领域,非洲就是最佳选择。<sup>②</sup>为此,冯德莱恩为首的欧盟委员会提出同非洲发展“平等伙伴关系”,这一概念在2007年《欧非联合战略》推出时已被提出,但缺乏强有力的实际行动。<sup>③</sup>目前,“平等伙伴关系”的推进将是欧非关系能否获得实际改善的核心因素。事实上,欧非发展“平等伙伴关系”道阻且长,欧盟必须拿出切实的诚意与行动。

第二,欧盟仍然是双边关系的主导方,但非洲已有影响谈判议程的些许能力。长期以来,欧盟与非洲关系的“援助—受援”模式使得欧盟在双边关系中保持强势。此外,欧盟一体化程度较高,在协调成员国利益、设计议程、制定优先合作领域方面经验丰富。在双边关系协定的谈判中,非洲缺乏经验,处于弱势。<sup>④</sup>非盟通常是象征性地签署欧盟主导的倡议,非洲国家更是缺乏将协定付诸实践的行动力。当前,欧非间的地位差异正发生细微的变化,非洲自主性逐渐提升,非盟行动力的增强和对移民问题的坚决态度已能在谈判中维护一定的自身利益。

---

① 新华网:《王毅:中非合作论坛引领国际对非合作》,2020年1月13日,[http://www.xinhuanet.com/world/2020-01/13/c\\_1125453172.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2020-01/13/c_1125453172.htm)。

② Josep Borrell, “Embracing Europe’s Power,” February 14, 2020, <https://www.neweurope.eu/article/embracing-europes-power/>。

③ Niels Keijzer, Alfonso Medinilla, “Can the EU prioritise both the African Union and the Africa, Caribbean and Pacific group?” November 12, 2017, <https://ettg.eu/wp-content/uploads/2017/12/ETTGBrief-Keijzer-Medinilla-November-2017.pdf>。

④ Alfonso Medinilla, Chloe Teevan, “Beyond Good Intentions: the New EU-Africa Partnership,” *ECDPM Discussion Paper No.267*, March 2020, p.4.

第三,政治导向在欧非关系中的地位下降,欧盟的对非政策更加务实。《科托努协定》最大的特征是政治条件性的定型。在续订谈判中,双方在人权、民主和良治问题上的共同利益退居次席,政治紧要度降低。这种政策转向自2014年在布鲁塞尔举行的第四届欧非峰会开始,到2017年第五届峰会时,联合宣言更是将人权和民主等隐藏在和平、安全与良治的合作框架下。<sup>①</sup>欧非关系趋于务实,双边关切已变更为投资贸易、就业、气候变化以及移民等问题。2020年欧盟对非新战略也反映出欧盟对规范性外交的直接追求下降,转而关注自身问题的改善和解决。

第四,发展援助依然是欧盟发展对非关系的重要政策工具,附带条件更加隐蔽。官方发展援助体系虽暴露出诸多问题,但其已形成庞大的产业链和利益网络,维护着欧盟在非洲的国际政治利益。具体而言,欧盟发展援助一方面在非洲政府收入中占据高比例且援助机构控制着各国公共服务领域,有着巨大的影响力。<sup>②</sup>另一方面,投入的发展援助影响着受援国政治经济政策的制定,还在西方价值观下培养了一批非洲的政治精英,增强了欧盟的软实力。当前,尽管政治导向的重要性下降,但其背后所代表的欧洲规范、价值以及模式并不会被欧盟轻易放弃。在后续协定谈判中,欧盟的附带条件,可能通过贸易与产业政策、促进非洲就业以解决移民问题等方式继续实施,变得更加隐蔽。

2020年3月9日,欧盟委员会颁布全新的对非战略文件(Towards a Comprehensive Strategy with Africa),其中设定了绿色转型、数字化转型、可持续增长和就业、和平与治理、移民和人员流动五大优先合作领域及十项合作行动,<sup>③</sup>为欧非关系加入新内容。然而,新冠疫情的全球大流行给欧盟与非洲带来前所未有的冲击,为多项合作按下了暂停键,未来双边关系亦将受此影响,并可能有以下发展趋势。

第一,欧盟与非洲将在贸易投资和就业、和平与安全领域开展深入合作,公共卫生、气候变化和数字化转型间的合作也将注入新动力,移民问题仍将是影响双边关系的重要议题。在贸易投资和就业领域,双方在增加对非投资开展贸易,促进就业与可持续发展方面有共同利益。冯德莱恩支持非洲大陆自贸区建设,希望达成欧非大陆之间的

---

① AU-EU, Declaration of African Union and European Union Summit: Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development, Abidjan, 2017, p.9.

② 程诚:《“一带一路”中非发展合作新模式:“造血金融”如何改变非洲》,北京:中国人民大学出版社,2018年,第50页。

③ European Commission, Towards a Comprehensive Strategy with Africa, JOIN(2020) 4 final, 2020, Brussels, p.2.

自由贸易协定。此外，二者在该领域有较强的政治合作意愿，除了促进非洲自贸区的发展，从根源上协助解决移民问题外，欧盟还能够同中国的竞争中争取筹码。和平与安全一直是欧非合作的重点领域，欧盟支持非盟和平与安全架构的建设，通过非洲和平基金（APF）促进非洲和平与稳定，取得了一定成效。目前欧盟新设欧洲和平基金，将取代非洲和平基金，继续为欧非安全合作提供支持。非盟“2063年议程”第一个十年计划中，“消弭枪声”（Silencing the Guns）是2020年的紧要议题。<sup>①</sup> 欧非双方有较强的政治意愿推进合作。对非新战略是新冠疫情在全球进入大流行之前欧盟发布的最后一个外交战略文件，其对公共卫生的关注较少，目前的合作主要为短期内抗击疫情。如发展长远伙伴关系，公共卫生议题将占据重要的位置。作为对非新战略的前两项，气候变化将成为双方新的合作点。此外，新冠疫情带来的生活方式改变预示着未来数字化转型有广阔的市场，加之非洲有庞大的青年群体，双方在数字化领域的合作需求增加。移民问题上，欧非双方虽均认同议题的紧要与重要性，但存在核心分歧。未来欧盟和非洲需要将短期管控转变为长期合作以共同应对移民问题，并就正常人员流动与非法移民等问题实行分类处理与解决，这仍需长期的博弈。

第二，受疫情影响，欧非关系的不确定性将有所增强。一方面，疫情对全球经济的冲击使欧盟与非洲转而关注内部事务，将直接影响欧盟对非洲的资金投入以及非洲对欧盟的期待。针对非洲呼吁的1000亿美元救助计划，欧盟仅决定将32.5亿指定用途的欧元投入非洲（撒哈拉以南非洲20.6亿、北非11.9亿），欧洲可持续发展基金（EFSD）将提供14.2亿欧元贷款。<sup>②</sup> 这些资金均来自已有预算，欧盟尚未提供新的款项，且附加诸多限制条件，与非洲的需求仍有较大差距。另一方面，疫情蔓延促使欧盟与非洲重新审视公共卫生与国家安全议题，合作将更加重视实际收益。欧盟外交和安全政策高级代表何塞·博雷利指出应重新配置生产活动，促进供应来源多样化，并缩短供应距离，减少欧盟对外部势力的依赖。<sup>③</sup> 百位非洲学者亦向领导人致公开信，提及“第二次非洲政治独立”，即非洲应结合本土的社会语境重新思考国家治理、司法公正、

---

① African Union Commission, Agenda 2063: First Ten-Year Implementation Plan (2014-2023), Addis Ababa, 2015, p.9.

② Benjamin Fox, “EU Unveils €15bn COVID Rescue Plan, But Includes no New Money,” April 9, 2020, <https://www.euractiv.com/section/africa/news/eu-unveils-e15bn-covid-rescue-plan-but-includes-no-new-money/>.

③ Josep Borrell, “The Post-Coronavirus World is Already Here,” *European Council on Foreign Relations Policy Brief*, April 2020, pp.5-7.

权力平衡和泛非合作。<sup>①</sup>以上均为欧非关系的未来发展增添不确定因素。

第三，后续协定看似内容丰富，但政策施展空间受限，影响力或将下降，实际收效有待观察。就目前已达成的共识而言，后续协定包含广泛认同原则的基础协定，以及根据地区特点量身定制的三份区域协定。涉及议题将覆盖《2030年可持续发展议程》《巴黎协定》《欧洲发展共识》和《2063年议程》等多份文件的内容，看似十分美好。然而支持后续协定实施的学理与现实均面临挑战，协定影响力可能下降。学理方面，非加太国家的合法性与重要性均在下降。现实方面，欧洲发展基金已纳入欧盟预算，英国脱欧造成巨大资金缺口，加之新冠疫情对经济的沉重打击，欧盟及其成员国在认缴预算和提供援助方面将面临困境。此外，欧盟与非加太国家的政治对话大多已在双边合作框架内开展，贸易领域亦有欧盟贸易总司负责，后续协定的施政空间受限。

综上，《科托努协定》实施20年来，为巩固和发展欧非关系做出了贡献。面对欧盟和非加太国家自身以及国际大环境的诸多变化，双边伙伴关系亟需调整与更新。因此，《科托努协定》续订谈判重要性凸显，遂成为欧盟与非加太国家的博弈场。受多层次多方面因素的影响，双边谈判进展缓慢，后续协定被迫延期推出。欧非关系作为后续协定的核心，表现出非盟地位上升、非洲自主性增强、欧盟对非政策政治导向弱化，趋于务实以及欧盟努力维持发展援助体系，附带条件更加隐蔽等特点。受新冠疫情影响，诸多国际事务停摆，后续协定的推出亦受影响。但欧盟与非加太国家对此仍有较强的利益需求，新协定仍将在可期的未来正式推出，并保障双边伙伴关系在此后20年内继续发展。

【收稿日期：2020-05-20】

【责任编辑：何宗强】

---

<sup>①</sup> ZAM Reporte, "African Intellectuals Call for Second Wave of Political Independence," April 21, 2020, <https://www.zammagazine.com/perspectives/blog/981-statement-african-intellectuals-call-for-second-wave-of-political-independence>.

**50 The Decline of American Hegemony: the Perspective of the Political Leadership**

*by Yang Weidong*

**【Abstract】** The comprehensive national strength of a country depends on both its national power and political leadership. In recent years, while the economic and military strength of the United States has not declined significantly, its political leadership has gradually weakened in two ways. First, the ability of the United States to lead internationally has been severely hampered by the failure to produce a shared national will due to political polarization and vetocracy. Second, its ability to mobilize its own political resources to participate in global governance and build international order has declined as reflected in its strategic mistakes overseas and the undermining of its strategic credibility. With the decline of US political leadership both at home and abroad, its comprehensive national strength, which is determined by both its national power and political leadership, will naturally decline, leading to the decline of US global hegemony.

**【Key Words】** decline of American hegemony, political leadership, political polarization, vetocracy, strategic mistakes, the undermining of strategic credibility

**65 Post-Cotonou Negotiation and the Prospects for EU-Africa Relations**

*by Zhao Yating*

**【Abstract】** The Cotonou Agreement was originally scheduled to expire on February 29, 2020. In order to ensure the continued development of the partnership between the EU and ACP countries, the two parties started to negotiate the Post-Cotonou Agreement in September 2018. During the negotiation process, the EU and the ACP countries agreed that the positive results of the Cotonou Agreement should be retained, and there were consensuses on the content update, principles and objectives, and framework design of the follow-up agreement. However, since Africa is a leading group in the ACP countries, there are major differences between the EU and Africa on the role of the African Union, immigration issues, trade and investment, and aid funds, which forced the postponement of the Post-Cotonou agreement. The obstacles in the negotiations reflect the difficulties of the European Union, the rise of Africa, the limitations of the ACP countries, and the changes in the international order. The EU-Africa relationship has also been characterized by the rise of the AU status, the enhancement of African autonomy, the weakening of the EU's political orientation towards Africa and the EU's still focusing on development assistance, with more hidden conditions. In the future,

the two sides will pay more attention to trade and investment, peace and security and immigration issues. Meanwhile, cooperation in public health and digital transformation will also be promoted. Affected by the Covid-19 pandemic, the uncertainty of EU-Africa relationship may increase. The influence of the “Post-Cotonou Agreement” will further decline, and it is likely to remain a development assistance agreement.

**【Key Words】** Post-Cotonou Agreement, EU-Africa Relations, ACP groups, EU development assistance, African Union

## 82 **Theoretical Regression and Foundational Pathways in International Relations: A Case Study of International Institutionalism**

*by Zhang Falin*

**【Abstract】** The recent concerns over the decline of international relations (IR) theory has encouraged much theoretical innovation. Among the many routes to innovation, a significant approach is bridging existing theories which includes theoretical eclecticism and synthesis between or within the paradigms. Thus, there can be four major forms: intra-paradigm theoretical eclecticism and synthesis, and inter-paradigm theoretical eclecticism and synthesis. Between the neat theories pursued by theoretical synthesis and the pragmatic analytical frameworks enabled by theoretical eclecticism, there are other possibilities. Many studies neither adopt specific theories, nor establish eclectic analytical frameworks. But this does not mean that IR theory is dead. There is another way of bridging various theories, namely theoretical regression, which refers to culling the most shared elements (or the minimum average difference) – known as “foundational pathways” – from relevant theories and disciplines. These “foundational pathways” are situated between macro-philosophical meta-theories and academic traditions on the one hand and theories within specific disciplines on the other. They consist of a particular set of research agenda and solutions, which are shared by several adjacent disciplines or theories, and on which there is a certain degree of consensus. In international institutionalism for example, although many empirical studies do not explicitly address theoretical issues, they are still underpinned by various theories and converge on five paths: power-structure, rationality-function, culture-construction, history-class, and reflection-criticism.

**【Key Words】** theoretical synthesis, theoretical regression, analytical eclecticism, paradigmatic synthesis, foundational pathways