

《洛美协定》对当前中非经贸合作的启示

饶芸燕

摘要:近年来,中非经贸合作日益加强。随着非洲地区经济进入快速增长期,美欧等发达国家开始积极调整对非经贸政策以应对中国在非洲经贸关系中地位的迅速提升。在此背景下,中非经贸政策安排将面临欧美国家的挑战。与非洲经贸关系有着制度性整体安排并卓有成效的当属欧盟与以非洲国家为主的非加太地区签署的《洛美协定》,其可以为中非经贸合作提供有益借鉴。本文将深入梳理、分析《洛美协定》产生的历史背景和核心内容,并对当前中非经贸合作安排提出相关建议。

关键词:《洛美协定》;中非经贸合作;启示

中图分类号:F742

文献标识码:A

文章编号:1006-1894(2015)01-0043-07

近10年来,中非经贸关系保持了良好发展势头。2013年中非双边贸易达到了2,102亿美元的历史最大规模。中国对非投资也持续增长,广泛涉及农业、基础设施、加工制造、资源开发、金融、商贸物流等多个领域。

在非洲对外经贸关系中,欧盟占据着举足轻重的地位。欧盟是自二战结束以来世界上对非洲经贸关系安排最为制度化、长期化也最为成功的经济体。欧非经贸合作的核心载体是《洛美协定》,对《洛美协定》进行一次深入的分析,将对当前中非经贸合作提供非常有益的借鉴。

一、《洛美协定》的缘起及形成过程

从《洛美协定》作为欧盟和非洲地区的经贸合作总体安排的形成及发展的角度来看,《洛美协定》除了包括前4个《洛美协定》外,还应当包括其前身《雅温得协定》、《阿鲁沙协定》以及名称更新为《科托努协定》的第五个《洛美协定》。

(一) 马歇尔计划下欧洲经济复兴及一体化是《洛美协定》出现的先决条件

二战后,美国为遏制苏联,对欧洲提供了一系列的经济支援,但是最初的欧洲重建方案没有达到理想的效果。以杜鲁门主义为代表的遏制战略的出台、德国(西德)问题的僵局、莫斯科外长会议失败等诸多因素综合在一起促使美国改变对西欧重建的战略,即从欧洲的“平衡恢复”转为“整体复兴”。这是马歇尔计划成功的关键原因。尽管美国的马歇尔计划无论是出台动机,还是具体措施,都没有涉及到可能产生《洛美协定》的直接联系,但从实际效果来看,马歇尔计划实际上为《洛美协定》奠定了坚实的基础。即美国通过马歇尔计划在短期内解决了欧洲经济重建

的信心,并开启了欧洲一体化的进程,这使得欧洲能够在马歇尔计划结束后的经济高速恢复期可以有实力和精力构建欧盟与非洲地区的以《洛美协定》为载体的经贸政策。

（二）维持、重构欧洲与前殖民地的经贸合作是《洛美协定》的主要动因

二战结束后,欧洲与原殖民地和海外领地之间的联系几乎停滞。在马歇尔计划实施后,欧洲经济复兴,西欧国家开始重建与其前殖民地的经贸合作关系并试图使其制度化。

1957年欧洲共同市场6国签署《罗马条约》时,对法国、荷兰和比利时的海外领地做出了特殊安排。其实质是将法国、荷兰、比利时、意大利等国的前殖民地和海外领地纳入欧洲经济一体化的范围内。20世纪60年代初至70年代中期,民族解放运动的兴起导致殖民体系的彻底瓦解。加之《罗马条约》连续两个关于联系国制度的公约实施效果不甚理想,欧洲共同体开始调整其总体策略,通过和新独立国家签订《雅温得协定》、《阿鲁沙协定》,基本上承认联系国的经济自主权。但欧共体仍然保留部分宗主国特权(如贸易政策监督权)和要求联系国在经贸安排方面的对等减让。这使得联系国的诉求集中在:一是建立更加平等的关系,二是欧共体应更多地提供补偿和非互惠的援助安排。在此背景下,1975年2月28日,欧洲共同体(英国已加入)9国与非洲、加勒比海和太平洋地区46个发展中国家(以下简称非加太地区)在多哥首都洛美签订了《洛美协定》。含有从属意义的“联系国”一词正式退出历史舞台,强调共同体与非加太地区的平等合作,不损害各方的政治独立和主权,且合作只涉及经贸领域。

（三）《洛美协定》发展过程也是欧洲对非经贸政策向多边贸易规则靠拢的过程

自1975年第一个《洛美协定》签订一直到第四个《洛美协定》,在欧洲对非经贸政策的核心安排中,除了发展援助外,还向非加太地区提供非互惠、非对等的贸易优惠,并对上述地区的香蕉、糖、牛肉、朗姆酒等大宗产品做出市场准入优惠安排。但这种做法对GATT/WTO的其他成员产品造成歧视,且与多边贸易规则不兼容。就香蕉贸易而言,尽管1994年《关税与贸易总协定》批准欧盟可因履行《洛美协定》而豁免其应当承担的给予其他缔约方最惠国待遇的基本义务,但结果之一是造成了不合理的产业转移,导致中南美地区香蕉出口大幅减少,数以万计的工人减薪或失业;二是美国公司以“美元香蕉”地区为基地向欧洲市场大量出口的计划落空,蒙受了重大经济损失。^①

在此背景下,美国联合厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯和墨西哥于1996年2月

^① 邓炯.香蕉案与《洛美协定》特惠待遇体制[J].欧洲,2000,(5).

将与欧盟的香蕉争端正式提交给WTO争端解决机构。1997年9月,专家组裁定欧盟的香蕉进口、销售和分销体制在具体运作过程中超出了WTO允许的豁免范围,要求欧盟对其相关管理进行修改。^①经过近3年的博弈,欧盟承诺,自2001年7月1日起欧盟将逐步增加拉美地区香蕉的进口配额,并于2006年1月1日起完全取消配额制度。20世纪90年代末期欧盟委员会公布的一份“绿皮书”也主张对《洛美协定》进行根本性变革,其中重点提及了双方的经贸关系应当更加符合WTO的多边贸易规则。因此,当《科托努协定》签订时,欧盟基本放弃了前4个《洛美协定》的非互惠、非对等的贸易优惠安排,逐步取消了对非加太地区的单项贸易优惠政策,完成与多边贸易规则的接轨。

二、《洛美协定》的发展及其内容

以《洛美协定》为代表的欧洲对非洲经贸政策演变大致可以分为3个阶段,每个阶段的核心内容存在着显著的差别。

(一)《雅温得协定》(洛美模式前身)时期:联系国制度的延续

《洛美协定》前身主要包括两部分内容,一个是欧共体的单方面援助,另一个则是互惠的贸易安排,即提供一个接近自由贸易区的跨区域贸易自由化环境。其利益也体现在两个方面,一个是所谓的“联系国”可以通过欧共体的援助来发展国内经济,另一个是欧共体和“联系国”的产品可以享受更加优惠的关税,进而扩大各自的出口。

关于欧共体对联系国的援助,规定欧共体应在两个《雅温得协定》期限内分别给予联系国7.3亿和10亿美元的援助。而对于互惠贸易安排,规定欧共体和联系国相互减免进口关税和进口数量限制,同时规定联系国应保证欧共体成员国在其国内投资的自由和安全,且利润可自由汇回。^②

(二)4个《洛美协定》时期:非互惠方式下公正、平衡的合作

1975~2000年4个《洛美协定》突出了由互惠的贸易安排转为欧盟单方面的援助和单方面的贸易优惠安排。其利益体现为非加太地区继续通过欧盟的援助来发展本国经济,同时享受欧盟特惠制的统一大市场。

随着4个《洛美协定》签约国的增加,欧盟分期逐步增加了经济援助的力度,主要由欧洲投资银行贷款和欧洲发展基金构成,而其中主要以欧洲发展基金为主(详见表1)。可以看到,以5年为一个阶段的援助金额从第一个5年的34.62亿埃居逐步增加至146.25亿埃居,扩大了4倍多。

^① Panel Report and Appellate Body Report on European Communities—Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, WT/DS27/R and WT/DS27/AB/R.

^② 原牧.《洛美协定》与南北关系[J]. 西亚非洲,1984, (2).

表1 《洛美协定》各时期欧洲发展基金和欧洲投资银行贷款的数额 单位: 亿埃居

时期	相关条约	签署国(个)	欧洲发展基金	欧洲投资银行	合计
1975~1980年	第一个《洛美协定》	46	30.72	3.90	34.62
1980~1985年	第二个《洛美协定》	57	47.24	6.85	54.09
1985~1990年	第三个《洛美协定》	66	74	11	85
1990~1995年	第四个《洛美协定》第一阶段	69	108	12	120
1995~2000年	第四个《洛美协定》中期回顾	70	129.67	16.58	146.25

关于欧盟单方面非互惠的优惠贸易安排, 历次《洛美协定》的签署基本都在前一个协定的基础上进行了改进。第一个《洛美协定》为非加太地区的全部工业品和94.2%的农产品可免税且无进口数量限制进入欧共同体市场; 设立“出口收入稳定”机制和“工业发展中心”。第二个《洛美协定》把享受欧共同体免税且不受进口数量限制的农产品比例从94.2%增加到99.5%, 降低“出口收入稳定”机制中“参考收入”标准, 还新设立了“矿产品支持制度”。第三个《洛美协定》主要改善了非加太地区产品进入欧共同体市场的条件, 降低了农产品的进口税率, 扩大了进口配额, 简化了申请优惠的手续; 扩大“出口收入稳定”机制涉及的农产品种类; 同时扩大了双方的合作领域。第四个《洛美协定》延长了协定有效期, 首次把推动和帮助非加太地区的经济结构调整纳入到合作范围, 并设立了“结构调整计划”; 逐步减少和取消非加太地区某些敏感农产品的进口数量限制和进口税率。此外, 应非加太地区的强烈要求, 欧共同体承诺禁止与非加太地区进行有毒、危险物品及核废料的交易。^①

(三) 《科托努协定》时期: 全面“经济伙伴关系”的构建

《科托努协定》的核心主要体现为双方全面构建的“经济伙伴关系”, 其整体性架构是建立在所谓的“三大相互影响的支柱”基础上, 即发展问题、经济与贸易问题以及崭新的政治维度。^②协定规定, 欧盟应在2002~2007年向非加太地区提供167亿欧元的发展援助, 主要用于支持非加太地区的经济发展和消除贫困。协定还确定了民主、人权、法治和良政为协定执行的基本原则, 核心是构建双方与WTO多边贸易规则相符合的、互惠的“区域贸易自由化安排”, 即将贸易合作立足于区域一体化进程上, 将松散的特惠贸易安排纳入更加紧密的制度化的贸易体制内, 其利益体现为双方通过彼此之间的关税和非关税措施的削减, 扩大各自向对方市场的出口。此外, 协定还允许数量众多的非政府组织参与合作。

三、《洛美协定》的作用及评价

《洛美协定》作为南北经贸合作的典范, 自签署实施以来, 很多人对其模式及内容大加赞赏, 同时也有许多人批评其内涵和效果, 可谓毁誉参半。

① 王桂山:《洛美协定》与南北关系[J]. 现代国际关系, 1991, (2).

② 廖诗评: 试论《科托努协定》[J]. 法学评论, 2007, (2).

（一）消极作用及评价

对《洛美协定》的批评主要是认为其总体上难以彻底解决南北关系中由于殖民所产生的根深蒂固的矛盾和差距。一是援助金额力度远远不够。随着欧盟对外政策重心向东欧转移，非加太地区的受援金额势必会减少，援助往往与人权和民主的状况挂钩。二是用于非加太地区出口收入稳定的补贴与实际需求之间差距较大。三是《洛美协定》实施以来并没有改善非加太地区的贸易地位，其仍然是欧洲的原材料来源地和制成品的销售地，对欧洲市场的依赖进一步加深；四是有限的援助和贸易优惠没有改善非加太地区国家经济结构单一的问题。

笔者认为，评价《洛美协定》不应仅仅站在预期的角度，尤其不应当仅仅站在发展中国家希望通过《洛美协定》来实现国际经济新秩序目标的角度。从整个资本主义萌芽、发展，并配合经济全球化的进程来看，以英国为代表的西方国家对非加太地区实施多年的殖民统治已经将非加太地区置于全球产业链条的最低端，这一状况的改变绝非一朝一夕可完成。客观地说，在西方国家一直掌握着国际经贸规则制定权的情况下，仅仅希望通过《洛美协定》就可以实现非加太地区的经济飞跃，并从价值链的低端快速向高端迈进，是不现实的。

（二）积极作用及评价

总体而言，《洛美协定》对双方来说是一种双赢的结果。对欧盟来说，通过提供援助和贸易优惠，重建与非加太地区的经贸关系，并通过条约化、制度化的方式加以稳固，保证了其原材料来源和制成品出口市场。同时，将非加太地区作为一个平等的合作伙伴进行沟通、交流，顺应了和平与发展的潮流，这为欧盟在国际政治层面积累了较好的口碑和更多的政治资源。

对曾受到殖民统治的非加太地区来说，《洛美协定》给予其较为平等的政治地位，并对其战后稳定单一经济型的出口收入和经济发展起到了重要的支撑作用。除了分批、有计划的援助外，《洛美协定》还为非加太地区贸易与发展提供了制度化的支持体系，如欧盟给予的大市场，为稳定非加太某些重要产品的出口所专门设立的“出口收入稳定”机制和“矿产品支持制度”，对由于灾害或价格下跌而使得非加太地区出口欧盟蒙受损失给予的补偿，以及对非加太地区援建而设立各类人员和资金的帮扶措施。这些制度性安排在具体实施过程中也取得了很好的效果。

四、《洛美协定》对当前中非经贸合作的启示

《洛美协定》从1975年签订实施至今近40年，欧盟通过《洛美协定》与非洲建立了十分紧密的经贸关系。因此，如果不求全责备地评价，《洛美协定》是较为成功的。当前中非经贸合作的政策设计可以从中得到以下几点启示。

（一）对非经贸政策应当进一步制度化

《洛美协定》的经验证明，以贸易协定为载体的经贸合作往往可以以一种“硬

约束”的方式进一步巩固双方的经贸合作。中国自2001年加入WTO后,已经在推行自贸区战略。目前,中国对外已经签署了11个自由贸易协定,其中涉及15个亚太国家和地区。正在谈判的有6个,涉及到16个亚太国家和地区,其中包括经济和贸易体量较大的日本、韩国、澳大利亚等国家。而对于非洲国家则尚未启动自贸区谈判。

当前,中国与非洲经贸关系虽然日益紧密,但尚未从战略层面提出一个可实际落地的关于经贸合作的框架性构想。可以考虑制定并实施与非洲多数国家构建自由贸易协定,涵盖贸易、投资等领域。这种以自贸协定为主体的制度化、机制化的经贸合作势必将全面推进、夯实中非经贸合作。

(二) 中国应当坚持提升经济实力,并以此作为中非经贸合作可持续发展的核心支撑

在《洛美协定》的实施期间,欧盟承担了主要的成本,在4个《洛美协定》实施期间更是唯一的承担方。核心后盾就是欧盟日益增长的经济实力,这也是《洛美协定》可以自1975年开始持续至今的根本原因。以欧盟的援助为例,欧共体自第一个《洛美协定》开始到《科托努协定》的实施,其GDP一直保持着增长。以美元现价计算,GDP从第一个《洛美协定》期间的1.92万亿美元增长至《科托努协定》过渡期(2002~2007年)的13.17万亿美元,增长了6倍多。与此同时,对非加太地区的援助也在保持增长。

对于中非经贸合作,如果采取类似于《洛美协定》的制度性合作安排,中国应当在贸易投资自由化安排中承担主要的成本,包括相对承担更多的关税削减、扩大开放领域等。这些需要中国雄厚的经济实力和持续的经济增长作为有力支撑。

(三) 中非经贸合作应当顺应国际经贸规则的发展趋势

在《洛美协定》产生和发展过程中,各区域或跨区域的经贸合作存在着合作与竞争关系,更多地反映在不同区域经贸合作实际经济效果以及各自所推行的经贸规则之间的冲突和合作中。其结果要么是对抗,要么是融合。

在《洛美协定》的前身《雅温得协定》时期,除了欧洲经济共同体之外,当时经贸领域存在的、有影响力的、大的区域经贸合作机制主要有3个:一个是英联邦特惠制、一个是苏联的“经互会”,一个是美国力推的以GATT为代表的多边贸易体制。《洛美协定》与这三者之间的关系充分体现了合作、竞争、对抗的博弈关系。其最终结果是经互会解体,成员多数加入WTO;英国放弃联邦特惠制并将其在非加太地区的英联邦国家纳入了《洛美协定》;《洛美协定》在规则层面也最终融入了WTO的多边贸易规则。

对于中非经贸合作,同样要注意这一问题。当前正值全球新一轮区域、跨区域经贸合作的热潮,美国力推高水平、高标准的TTIP和TPP谈判,东盟则在东亚合作中推出RCEP谈判。这些区域、跨区域经贸合作将对未来国际经贸规则的重塑产生重大影响。因此,中国在设计 and 构建中非经贸合作制度性安排时,必须考虑其他重要

区域经贸合作的形式和内容,尤其是其背后蕴含的国际经贸规则的未来走向和发展趋势。

五、结语

自1975年签订至今成功实施了近40年的《洛美协定》,作为欧盟与非加太地区整体性的经贸制度安排,在欧非经贸关系中发挥了重要的作用,也使欧盟成为非洲最大的贸易伙伴和重要的投资来源地。5个《洛美协定》不仅体现了以贸易协定为载体的经贸合作有利于促进双方贸易的发展、大国集团为维系其传统贸易关系和长远经济利益主动承担了主要贸易成本,也体现了区域经贸规则与国际经贸规则趋同的必然趋势。这对当前中非经贸合作提供了有益的借鉴。

参考文献:

- [1] 王桂山.《洛美协定》与南北关系[J].现代国际关系,1991,(2).
- [2] 廖诗评.试论《科托努协定》[J].法学评论,2007,(2).
- [3] 原牧.《洛美协定》与南北关系[J].西亚非洲,1984,(2).
- [4] 邓炯.香蕉案与《洛美协定》特惠待遇体制[J].欧洲,2000,(5).
- [5] 杨逢珉.洛美协定下的欧盟与非加太国家关系[M].上海:上海人民出版社,2006.
- [6] 谷晓燕.欧美对非经贸政策的趋势及影响发展[J].国际经济合作,2014,(2).
- [7] 汪波.美国支持西欧一体化的动机分析[J].武汉大学学报,2001,(3).
- [8] 王振华.英联邦兴衰[M].北京:中国社会科学出版社,1991.
- [9] 郑先武.从洛美到科托努——欧盟-非加太贸易体制从特惠向互惠的历史性转变[J].对外经贸实务,2003,(3).

作者信息:饶芸燕,复旦大学国际政治专业博士研究生,上海对外经贸大学副教授。

基金项目:复旦大学“985工程”三期整体推进社会科学研究项目(编号:2011RWSKYB008)。

Inspirations of Lome Agreement for Sino-Africa Economic and Trade Cooperation

RAO Yun-yan

Abstract: In recent years, Sino-African economic and trade cooperation is strengthened day by day. As the African area enters into a period of rapid economic growth, developed countries such as America and Europe have begun to adjust economic and trade policies to Africa actively as to replying the rising status of China in the foreign economic and trade relations of Africa. Under this background, the Chinese economic and trade policies on Africa in the future will face the challenge of European and American countries. Lome Agreement which was made between the EU and ACP countries containing the main African countries is a very fruitful one among the overall institutional arrangements of African foreign economic and trade relationship. It can provide the beneficial reference for the Sino-African economic and trade cooperation. This paper deeply combs and analyzes historical background, the core content and the process of evolution of the Lome Agreement, and puts forward the suggestions on the Sino-African economic and trade cooperation in the future.

Key words: Lome Agreement; Sino-African economic and trade relationship; inspirations

(责任编辑:张建华)