國際關係學報 第五十期（2020 年 12 月）頁 1-33
DOI:10.30413/TJIR.202012_(50).0001

airiti

歐非夥伴關係之建構與發展：兼論歐盟對非洲之移民政策 ※

朱景鵬
（國立東華大學公共行政學系歐盟莫內講座教授兼副校長）

摘要

歐盟運作條約 207 條規定，對外貿易政策係歐盟專屬權。歐盟條約第 21 條也指出歐盟鼓勵所有成員國融入世界經濟體系。歐盟推動經濟外交實證經驗顯示，共同貿易政策的主要目標除了要確保更寬廣的市場通路外，更要深化與主要貿易夥伴的規範性合作。類此合作機制呈現多元化的類型，包括自由貿易協定、睦鄰政策、歐盟地中海夥伴、穩定與發展合作協定，以及經濟夥伴協定等等，均展現在不同的合作區域。而其中的經濟夥伴協定則以本文研究對象，非洲或非加太的國家為主，雙方同意在此架構下採取措施以遂行合作目標。

數據顯示，歐盟不僅是非洲首要的貿易夥伴，佔非洲對外貿易總額的 36.2%；另一方面，在歐盟全球戰略框架下，執委會在 2021-2027 年對外關係的預算規模達 1,230 億歐元，相較於 2014-2020 年的 945 億歐元，成長幅度達 30%，其中最具意義者厥惟睦鄰、發展合作與國際合作機制等，歐非關係即是其中的關鍵性夥伴，特別是自 2014 年所爆發的移 / 難民危機、2020 歐盟執委會發佈邁向與非洲關係的綜合戰略，以及 Covid-19 疫情危機等。歐盟的移 / 難民政策管理機制如何改革，以及如何平衡其與非洲的團結、人道與合作效益，其政策如何外溢化等，均為重要的挑戰。

本文主要集中在下述議題的探討：一是釐清歐盟經濟外交理念及其與非洲關係的網絡；二是分析歐盟對非洲貿易外交與發展合作政策的意涵；三是評估

※ 本文初稿發表於 2020 年 10 月 30-31 日中國政治學會年會，作者感謝卓忠宏教授的會議評論以及兩位匿名審查人之審查意見，讓本文有完善內容之機會。本文同時為作者執行科技部計畫部份研究成果，計畫名稱：「歐盟共同貿易政策下的歐非經貿關係分析：兼論歐盟移 / 難民政策的非洲經驗」(MOST 108-2410-H-259-036-)。作者感謝科技部提供的研究經費支持。

airiti

歐盟移民、難民政策的改革與在非洲之管理因應；四，展望 Covid-19 疫情對歐非關係之走向。

關鍵字：歐盟共同貿易政策、非加太國家、移民、難民危機、柯多努協定

airiti

壹、前言

歐盟與非洲夥伴關係（Africa-EU Partnership）的建立始於 2000 年在開羅舉行的首屆高峰會議，透過歐非共同戰略，雙邊邁向一個廣泛的長程的且具戰略意義的合作關係。2007 年歐非共同戰略文件發佈後，雙方已從過去單純援助與受援助的關係（donor/recipient relationship）轉型至互惠互利的夥伴結構。藉由多年期行動計畫（Multiannual Roadmaps and Action Plans）以及歐盟發展合作政策（European Development and Cooperation Policy）援助計畫，除了建構出制度化的合作協調機制之外，合作框架與議題更隨國際政經局勢環境變化而與時俱變。[1] 此外，2018 年 3 月 21 日 44 個非洲國家在盧安達首都 Kigali 正式簽署非洲大陸自由流通議定書（African of Free Movement），開放 55 個非洲同盟（African Union/AU）成員的免簽證旅行。但其問題仍在於，相對於歐盟的成員國相互貿易達 70% 而言，非洲地區仍然只有 15%，遠遠不及歐盟，惟此亦顯示，非洲大陸的內部貿易仍有相當程度的發展空間，與歐盟的貿易關係將出現何種變化，值得觀察。[2]

2020 年 3 月 9 日歐盟新執委會正式發佈「邁向與非洲關係的綜合戰略」（Towards a Comprehensive Strategy with Africa），揭櫫了五個夥伴戰略合作重心：綠色能源、數位轉型、永續成長、和平與治理，以及移民與人員移動。此一新的歐非戰略如何被落實值得關注。尤其值得注意的是，在歐非關係發展過程中，移民與難民管理始終是一個懸而未決的問題。2014 年以來，歐盟面臨了史上最嚴峻的難民危機，2015 年 4 月近百萬難民湧入歐洲，其中來自於非洲地區厄利特里亞（Eritrean）、奈及利亞及索馬利亞等國家即佔 15 萬名。歐盟內部不僅要疲於應付成員國之間對於難民處理政策的分歧，外部也要和非洲地區國家商議如何平衡「團結、人道和效能」（solidarity, humanity and efficiency）的難民

---

1 歐盟發展合作政策平均每年挹注 20 億歐元協助非洲區域發展，佔世界各國外援非洲 Official Development Aid/ODA 的 50.1%；美國佔 24%，阿拉伯地區佔 8.8%，日本佔 6.4%，韓國佔 1.1%，其他 9.7%。請參考 “The Partnership and Joint Africa-EU Strategy,” *An official website of the European Union*, <http://www.africa-eu-partnership.org/en/partnership-and-joint-africa-eu-strategy> 檢索日期：2018/8/27。

2 Tom Carver, “Trade War? What trade war? Africa in moving in a different direction”, Encompass, <https://encompass-europe.com/comment/trade-war-what-trade-war-africa-is-moving-in-a-different-direction> (July 2018).

airiti

政策。查德總統 Idriss Déby Itno 在 2017 年 8 月歐盟與七個非洲國家在巴黎舉行的移 / 難民問題峰會中特別提出，貧窮和教育資源缺乏是造成難民問題的主因。[3] 2016 年非洲的人均所得 GDP 僅為 1,895 歐元，相較於歐盟的 29,000 歐元差距達 19 倍，不過，實際數字差距可能更加嚴重。另外，現階段申請難民的人數已從 2015/2016 年的高峰明顯下降，例如 2015 年 10 月高達 43 萬多名難民申請，2016 年 10 月降為 35,939 名，2018 年 4 月則為 12,599 名，惟雖則如此，歐盟部份國家仍然不願支持歐盟的配額政策，義大利及馬爾他也不再允許難民船進入其港口。歐盟對於非洲的移民或難民管理政策如何外溢，厥為本文所欲探討的問題之一。

其次，2016 年 6 月時任歐盟外交暨安全事務高級代表 F. Mogherini 對外發表歐盟全球戰略（EU Global Strategy），揭櫫了歐盟在面臨自身及全球危機之際如何為歐洲公民帶來一個和平、繁榮、民主更強大的歐洲，尤其是該戰略特別提及來自於北非、中東的恐怖主義與暴力活動層出不窮，導致更多的移民 / 難民問題蜂湧而至。因此，歐盟著重的對外行動戰略考量歐盟的安全，注意到國家與社會韌性（State and Societal resilience）（特別是中亞、中非、西巴爾幹半島、土耳其及睦鄰夥伴政策國家（European Neighbourhood Policy/ENP），建立一個鞏固人類安全解決衝突的統合途徑（integrated approach），在不同區域採取特殊作為建立一個合作式區域秩序（cooperative regional orders）以及全球治理體系。為遂行上述戰略，歐盟的行動提出了具信賴（credible）、反應（responsive），以及融合（joined-up）的概念，特別是融合概念的提出既包含歐盟內部政策與機構間的協調，更為了協助處理外部的移民、安全、對抗恐怖主義，以及永續發展的議題。[4] 2019 年 12 月 1 日馮德萊恩（Ursula von der Leyen）就任歐盟執委會主席，自詡為「地緣政治執委會」（Geopolitical Commission），且將非洲夥伴關係作為其對外關係的優先議題，在歐盟下一期 2021-2027 年多年期預算中，特別針對對外行動（external action budget）編列了

---

[3] Chirstophe Morin, “African and European leaders agree action plan on migration crisis,” *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/28/emmanuel-macron-hosts-summit-to-tackle-migration-crisis> (28 August 2017).

[4] “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” European Commission, <http://europa.cu/globalstrategy/en> (June 2016) 檢索日期：2020/10/06.

airiti

1,230 億歐元，較 2014-2020 年增加了 30%，可見得歐盟強化其全球角色的企圖與決心十分明顯。

從歷史上觀察，歐盟自從 1990 年代單一市場建立後，其經濟外交（economic diplomacy）之推動相較以往不僅積極且具戰略意義。隨後，在 2009 年里斯本條約（the Lisbon Treaty）生效之後，伴隨其對外政策行動領域職權之強化，其經濟外交、對外援助、貿易實施、商業或公司外交等均構成其戰略之元素。爰此，歐盟經濟外交目標係在使其經濟利益在全球市場效率極大化，以促進歐洲就業和成長為主要目標。由於歐非關係不論從歷史或現實地緣政治戰略上均有其特殊意義。因此，對於歐盟經濟外交在非洲的概念實踐也成為本文研究問題之二。

本文基於前述，主要處理三個議題。首先是釐清歐盟經濟外交的理念核心及與非洲的關係網絡問題與進展；其次是簡析非洲與歐盟的貿易關係及在歐盟經濟外交戰略下可能的影響；最後，本文將探討歐盟移民難民政策制度與管理問題，特別是以非洲為檢視的對象，進一步評析歐盟未來的政策走向。此外，鑑於 2020 年 1 月開始爆發的新冠疫情（Covid-19）危機，本文也將於結論中簡析以展望歐非關係的可能衝擊。

貳、歐非夥伴關係之發展與進程：經濟外交工具的理念與實踐

一、歐盟經濟外交之概念與運作

經濟外交係一個廣泛的概念，涉及多層級的決策與談判。Bayne 與 Woolcock 的研究指出，經濟外交在國際談判中主要有雙邊（bilateral）、區域（regional）、複邊（plurilateral），以及多邊（multilateral）四種類型。在執行過程中，是一個複雜的行為者互動，既要扮演區域主義（regionalism）貿易自由化角色，同時也可能觸動或瓦解多邊貿易自由化集團之形成。[5] 從歐盟的貿易與投資職權而論，

[5] N. Bayne and S. Woolcock, “What is economic diplomacy?,” in Bayne and Woolcock ed(s)., *The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations* (Farnham-Burlington: Ashgate, 2011), pp.1-16; Sylvanus Kwaku Afesorgbor, *Economic Diplomacy in Africa: The Impact of Regional Integration versus Bilateral Diplomacy on Bilateral Trade*, (Badia Fiesolana: European University Institute, 2016), p.7.

airiti

對於成員國代簽的雙邊協定談判或是商業政策具有一定程度的約束，因此，對於成員國境內的企業基本上也能扮演促進商業利益之角色。因此，經濟外交一詞具有三個重要意義：一是為國家企業創造對外市場的通路；二是吸引外來直接投資（FDI）；三是發揮國際規則影響力以維護國家利益。歐盟作為一個建制（regime）或集團（group），經濟外交的實質影響仍然掌握在各個成員國手中，最重要的原因仍然是出自於個別國家的利益基礎。

Jana Marková 的研究指出，經濟外交具有三個發展模式。一是組織化的職權模式（organizational and competence model），通常指涉一個國家的涉外事務部門（foreign affairs），且集中於經濟議題之設定，例如加拿大的外交及對外貿易部（Ministry of Foreign Affairs and Foreign Trade）；其次是結構化（structured model）或稱之為「兩元模式」（dual model），意謂著國家內部的經濟部門與外交部門的職權競爭模式，例如歐盟成員國的捷克和斯洛伐克；第三種模式是組織分享模式（shared agency），指的是經濟外交的推動廣泛性地分佈在政府部門或其他公共機構，例如德國、英國以及新加坡。[6] 經濟外交推動者既包括國家行為者（state actors）、國際組織，例如世界銀行（World Bank）、世貿組織（WTO）、歐盟（EU），以及非國家行為者（non-state actors），例如企業。從歐盟推動的經濟外交進程分析，結構上最重要的執行單位是歐盟執委會的內部市場總署（Directorate-General for Internal Market）以及產業、企業及中小企業總署（DG GROW）。其推動的主旨在於協調歐盟與其成員國之間的共同行動，同時也是里斯本條約所倡議於 2016 年 6 月發佈歐盟全球戰略的重要元素，其內容包括了經濟外交、對外援助、貿易、商業或公司外交。其目的在於追求 \ 歐盟經濟利益並支持歐盟企業在全球市場上提高效率，進一步促進歐洲的就業與成長。（相關內涵見表 1）

從實務運作層面上觀察，透過直接或間接財政及技術援助之形式，是歐盟對於成員國企業進入第三國市場的主要手段。2017 年歐盟發佈「利用全球化」（Harnessing Globalization）報告文件深入分析歐盟的經濟外交，提出了歐盟透過外部行動（external actor）以及其全球駐外代表團（delegation）強化其外部政策之一致性以及執行工具，例如歐洲投資銀行（European Investment Bank/

---

[6] Jana Marková, “The Importance of economic diplomacy in the further development of the EU,” *International Journal of Public Administration, Management and Economic Development*, Vol. 4, Issue 1(2019), pp. 29-38，此處 p. 30。

airiti

表 1　經濟外交的種類與工具

類型	商業外交	貿易外交	金融外交	誘因	制裁
工具	▪ 促進貿易 ▪ 促進投資 ▪ 商業宣傳 ▪ 促進觀光 ▪ 促進社會責任投資	▪ 雙邊：自由貿易協定或經濟夥伴協定 ▪ 貿易：WTO 多邊體制 ▪（反傾銷）關稅 ▪ 進出口允許 ▪ 進出口配額，貿易與投資壁壘	▪ 貨幣互換協議匯率政策 ▪ 買賣政府債券，凍結資產 ▪ 滯納金	▪ 雙邊援助：贈款，貸款債務減免等 ▪ 人道援助 ▪ 授予技術使用權 ▪ 授予國際組織成員資格	▪ 禁運（出口 / 國家） ▪ 抵制（進口 / 個人） ▪ 暫停援助 ▪ 資本管制 ▪ 黑名單

資料來源：修　改　自 Okano-Heijmans, Maaike, “Conceptualizing Economic Diplomacy: The Crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies”, *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 6 (2011), pp. 7-36，此處引自 p. 20。

EIB）、歐洲商業組織和歐盟境內企業的協合度。[7] 至於歐盟層級的經濟外交的談判主要是由歐盟對外行動服務（European External Action Service/EEAS）負責管理協調內部跨域政策。

不過，由於執委會及 EEAS 的對外政策需送交歐洲議會（EP）進行辯論，歐盟議會仍會依其議會外交經驗、規模、網絡等因素對歐盟經濟外交的議題與規模作出建議。根據 2021-2027 年歐盟的對外行動預算增加 30%，使其在推動經濟外交行動上獲得更有力的財政工具支持，將使其經貿夥伴的政治經濟轉型、永續發展、社會穩定、民主鞏固、社會經濟發展與減緩貧窮等得到歐盟的具體支持。[8]

---

[7] “Reflection Paper on Harnessing Globalization,” *European Commission*, <https://ec.europa.eu/info/publications/reflection-paper-harnessing-globalisation_en> (May 10, 2017), COM/2017/240; Florence Bouyala Imbert, “EU Economic Diplomacy Strategy”, *European Parliament*, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/570483/EXPO_IDA(2017)570483_EN.pdf> (2017); Andrea Maccanico, “Strengthening European Commercial Diplomacy: Prospects and Challenges”, *IAI Commentaries*, 18 Issue 69(2018), pp.2-3; Balazs Ujvari, “European Economic Diplomacy: What Role for the EIB”, *Security Policy Brief*, No. 88(2017), pp. 1-5.

[8] 歐洲議會對於歐盟經濟外交支持極為著力，特別是在歐洲中小企業國際化方面，透過議會國際貿易（INTA）、經濟貨幣事務（ECON）以及預算（BUDG）等委員會共同採取有效率的行動，不過歐洲議會也同時監督歐盟經濟外交的政策工具之執行。參考 Florence Bouyala Imbert , “EU Economic Diplomacy Strategy”, *European Parliament*, Directorate-General for External Policies, Policy Department, (2017)-PE-570.483., p. 17

airiti

二、歐盟貿易政策實施類型

歐盟係全球最大的貿易實體，佔世界進出口總額的 16.5%，貿易自由化不僅是對其成員國，也是對國際貿易的基本原則。在歐盟層次上，歐盟貿易政策具有專屬權，在國際以及 WTO 的談判均由執委會代表，並與成員國政府協同合作。歐盟不僅是世界製造業以及服務業出口龍頭，也是世界最大的單一市場，建立一個公平且開放的貿易環境是其貿易政策的目標，主要的機制包括和貿易夥伴洽簽自由貿易協定，對開發中國家及低度開發國家結合貿易和發展合作政策等。根據歐盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union/ TFEU）第 207 條規定，共同貿易政策的談判與執行均由歐盟代表，主要的目標是促進經濟成長，並且以開放市場取代封閉經濟；歐盟條約第 21 條也揭櫫歐盟鼓勵成員國統合融入全球經濟體系，並且鬆綁國際貿易規則的限制。爰此，歐盟現階段貿易政策的戰略在於推動智慧、可持續以及包容性經濟成長，並以高品質自由貿易協定，確保更大的市場流通，和主要貿易夥伴深化貿易法規的合作。[9]

經驗顯示，歐盟推動的第一代自由貿易協定可以追溯至 1970 年代，例如 1973 年挪威、冰島、瑞士等，1997 年法羅群島（Faroe Island）以及 1991-1992 年安道爾（Andorra）和聖馬利諾（San Marino）加入歐盟關稅同盟等皆屬之。此一階段的自由貿易政策主要在於撤除工業和部份農產品的貿易關稅障礙，以及歧視性稅制待遇；其次是歐盟的地中海夥伴國包含阿爾及利亞、埃及、以色列、約旦、黎巴嫩、摩洛哥、巴勒斯坦、敍利亞、突尼西亞，以及土耳其等國，對於此區域，歐盟的政策手段顯然是政治重於經濟，歐盟一則運用其睦鄰政策（ENP），一則建構歐盟地中海夥伴（Euro Mediterranean Partnership/ Euromed）。前者主要用以協助政治穩定、安全、經濟及文化合作；後者則在於建立一個更深層次的自由貿易區，祛除貿易投資障礙。2004 年 2 月阿拉伯地中海區域的約旦、埃及、摩洛哥、突尼西亞四國率先完成其區域內的自由貿易協定，歐盟進一步和四國啟動談判以求共同建立一個深層且廣泛的自由貿易區（deep and comprehensive FTA），短期目標則是將四個國家納入歐盟單一市場。此外，Euromed 的自由貿易協定目標主要在於逐步建立除服務業以外的貿易自

---

[9] "Europe 2020: A European Strategy for smart, sustainable and inclusive growth," *European Commission*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=en>，檢索日期：2020/10/20, p. 11.

airiti

由化。前述類此第二代 FTAs 合作更加廣泛擴及到經濟、技術、財政金融、社會文化、環境、旅遊、洗錢防制、能源、資訊、區域合作等。

第三代的 FTAs 則指涉的是西巴爾幹半島地區國家：阿爾巴尼亞、波士尼亞、赫塞哥維納、克羅埃西亞（2013 年已加入歐盟）、馬其頓、蒙特內哥羅，以及塞爾維亞等國，歐盟的政策目標在於協助這些國家實現加入歐盟的條件。[10] 歐盟的政策工具主要是透過穩定與聯繫協定（Stabilisation and Association Agreements（SAAs））推動 FTAs 的合作，但作為入盟門檻所需具備的法律框架、政治民主和人權法治的改善更是重點。目前，馬其頓、蒙特內哥羅與塞爾維亞已談判成為候任國；阿爾巴尼亞已提出入盟申請；波赫及科索沃（Kosovo）則是潛在的候任國。SAAs 基本上是一個新型混成的 FTAs 模式，不同於中東歐入盟前歐洲協定（Europe Agreements）的聯繫協定性質，SAAs 一方面在於建立自由貿易區，一方面係透過補充協定方式附加合作領域。或可將此一類型的貿易政策視為一種臨時性或過渡性協定（temporary agreements），因為其目標相當明確，即是以入盟作為協定的推動宗旨。[11]

至於歐盟與非洲地區的貿易協定，則以非加太 79 個國家（Asia-Caribbean-Pacific countries/ACP）的柯多努協定（Cotonou agreement）為主。ACP 國家結構包含 48 個非洲撒哈拉區域國家，16 個加勒比海國家，15 個太平洋島嶼國家。在全球 49 個低度開發國家中，此一區域即佔其中的 39 個，且多數集中在非洲。所有有關的貿易合作協定統稱為經濟夥伴協定（Economic Partnership Agreements/EPAs），促進永續發展、減少貧窮、改善政府治理，以及融入世界經濟體系是主要的政策目標。此外，墨西哥於 2014 年，伊拉克於 2012 年，智利、南非與加勒比海國家、中美洲國家（安地斯集團）以及南韓等，均為近年來歐盟洽簽完成的 FTAs，惟主要均出自於商業與經濟利益因素的考量。

三、歐非關係法源基礎與實質發展

從法律關係上來看，歐盟與非洲大陸的關係基本上可以分成三個版塊。一

---

[10] The Western Balkans, *European Parliament*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/168/the-western-balkans>；詳見 Roberto Bellon, “European integration and the Western Balkans: Lessons, prospects and obstacles,” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 11, No. 3 (2009), pp. 313-331.

[11] M. Katunar, M. Maljak and S. Martinić, “The Evolution of the EU’s Foreign Trade Policy”, *Pravnik*, Vol. 47, Issue 96 (2014), pp.123-142.

airiti

是北非地區國家；二是南非；以及三是非加太地區（ACP regions）的非洲國家。規範著歐非關係的法源主要是 2007 年歐盟運作條約第 217 條，歐盟與非加太國家的夥伴協定，俗稱柯多努協定，以及南非與歐盟簽訂的貿易、發展與合作協定。根據該條文規定，歐盟得與第三國的一個或多個國家或國際組織簽署規範權利與義務關係的協定，在此一基礎上，歐盟不僅透過柯多努協定強化雙邊的關係，更透過 2007 年 12 月里斯本雙邊高峰會議發佈與 54 個非洲國家的共同戰略文件，規範雙邊的合作夥伴關係。

柯多努協定的前身為 1975-2000 年期間的四期洛梅協定（Lomé Convention）。根據洛梅協定有將近 99.5% 的貨物可以自由流通到歐盟市場以發展合作政策，深化與非洲的貿易關係。柯多努協定洽簽於 2000 年 6 月 23 日，以 20 年為期，其主要的政策目標是消滅非加太國家的貧窮問題，將之融入於世界經濟體系。該協定使用了「夥伴」（partnership）一詞，強調雙邊的共同責任與管理，強化政治對話、人權、民主與國家領導課責等問題。為此雙邊建立了部長級會議、大使級委員會以及議會平行委員會等制度性機制。自 2000 年迄今，柯多努協定的合作將止於 2020 年，歐洲議會已於 2016 年 10 月通過 2020 年後歐盟與非加太地區的合作關係，2017 年 12 月歐盟執委會也提出建議性的談判綱要準則，於 2018 年 6 月 14 日通過決議。[12]

根據執委會 2016 年「2020 年後邁向歐盟與非加太國家新夥伴」（Towards a new Partnership between the European Union and the African, Caribbean and Pacific Countries after 2020）的報告顯示，2020 年後的雙邊關係將著重在幾個結構面向：首先是涉及共同利益議題，包含多極體系世界的全球共同利益的協調；人權、民主、法治、善治（例如非國家行為者以及公民社會組織的支持網絡）、和平、安全、對抗恐怖主義以及組織犯罪；永續性與包容性經濟成長，主要手段是透過經濟夥伴協定（EPAs）、歐盟援外政策（Official Development Assistance/ODA），以及各個國家的國內資源移動（Domestic Resource Mobilisation/DRM）等協助整合；最後是移民（migration）問題。該問題是柯多努協定執行 20 年以來成效評估最具負面的一項政策，未來歐盟將更加著重在對移民者人權、公平、安全與負責等積極面向的政策促進，並加強對人口販賣、歧視、走

[12] 參見 Kurzdarstellungen über die Europäischen Union, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/home> (2018).

airiti

私的管制性措施。[13] 此外，在未來營造一個更具效能的夥伴關係方面，則著重於政治關係的強化、地域合作與融合、區域國家集團的合作、強化與關鍵行為者的合作，以及發展出更具彈性的政策工具等。[14]

其次，2007 年 12 月歐盟里斯本高峰會議通過了歐非共同戰略（Joint Africa-EU Strategy）。歐盟與 54 個非洲國家開啟了政治對話以及所有層級的合作，此一戰略主要有三個目的：一是針對符合雙方政治利益關係的擴散，在歐盟發展合作政策框架下持續深化；二是協同解決雙方面臨的挑戰，例如移民、氣候變遷、和平、安全，並支持非洲致力克服跨區域問題；三是共構一個人本的夥伴關係，促進非洲與歐洲人民之間的往來。為能達成上述戰略目標，長期合作的框架實體化也是一個討論的議題。2014 年 4 月在布魯塞爾舉行的第四屆歐非高峰會議中達成了 2014-2017 年雙邊以結果導向為基礎的具體計畫共識，主要集中在五大優先合作領域：和平與安全、民主善治與人權、人類發展、永續性與包容性合作與成長及洲際統合，以及全球新興議題等，2017 年 11 月 29-30 日在象牙海岸阿必尚（Abidjan）召開的第五屆歐非高峰會議則增列了投資（教育、科技與科學）、移民、強化社會韌性（social resilience）、和平安全與治理，以及針對非洲結構可持續性轉型提供流通資金。值得關注的是歐盟注意到非洲人口年齡結構約有 60% 人口年齡在 25 歲以下，因此，投資年青人創造經濟動力，強化政府領導階層合作也是一項重要議題。此外，難民及非法移民問題長期存在歐非之間，2015 年 11 月在馬爾他 Valletta 舉行的高峰會議中針對改善移民問題，歐盟在行動計畫中提供 18 億歐元的緊急援助信託基金，並於 2016 年 9 月經由歐盟執委會所公佈的歐洲永續發展基金作為新創財政工具持續合作。[15]

在歐非關係發展過程中，除了在柯多努協定框架下在政治、經濟及發展合作政策三根支柱合作具有相當的政策溢出影響之外（見表 2），歐盟另外也透過 2014 年啟動的「泛非計畫」（Pan-African Programme）提供 2014-2020 年兩

---

[13] " Towards a New Partnership between the European Union and the African, Caribbean and Pacific Countries after 2020", summary report of the Public Consultation, *European Commission*, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/MEMO_16_3885> (March 2016), p. 3

[14] 這些夥伴群組包含了非洲集團、小島群國家、77 國集團國家以及低度開發國家等皆為 ACP 集團的關鍵行為者。參見 Tancrède Voituriez, Julie Vaillé, Hélène Vanvolsem and Jean Bossuyt, "Relations between the EU and the ACP States after 2020," *IDDRI Issue Brief*, No. 3(February 2018), pp.1-4.

[15] "The Joint Africa-EU Strategy," *European Parliament*, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603849/EXPO_STU(2017)603849_EN.pdf>, p. 54，檢索日期：2018/10/03。

airiti

表 2 柯多努夥伴協定的合作框架及其影響

合作範疇 / 結果	特殊影響	全球影響
政治領域 ▪ 政治對話 ▪ 人權、民主、法治、治理 ▪ 和平建構、衝突預防 ▪ 移民	● 非加太國家成為多邊國際建制的元素 ● 強化並鞏固政治環境穩定 ● 強化區域、次區域以及洲際間和平安全合作	● 降低貧窮 ● 持續性和平與安全 ● 強化 ACP 國家的國際角色
經貿領域 ▪ 新貿易安排談判 ▪ WTO 框架下國際合作 ▪ 服貿促進	● 國際貿易及區域經濟的多元分享 ● 統合區域、次區域與非加太洲際人員、貨物、知識網絡 ● 提供外來直接多元且較穩定的誘因機制	
發展合作 ▪ 經濟發展 ▪ 社會及人類發展 ▪ 區域合作及統合 ▪ 跨域主題合作	● 在永續發展方面提供包容性成長、文化、社會、環境等融合性措施 ● 深化並鞏固區域、次區域及洲際間統合及合作	

資料來源：Trade in goods with Africa, Directorate General for Trade, *European Commission, European Union*, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/regions/>.

階段 8.45 億歐元的援助，作為遂行歐非政治、經濟、教育主要合作領域，以及帶動對區域、次區域、洲際間以及全球農業、環境、高等教育、資通訊與研究等跨域影響的附加價值。值得注意的是，歐非之間的貿易關係最重要的橋樑，仍然是在符合世貿組織（WTO）多邊貿易協議基礎下的經濟夥伴協定（EPAs）。EPAs 在 2008 年由歐盟頒佈了市場通路規則（Marktzugangsverordnung），並將非洲區域依其地理位置劃分成西非（主要是西非經濟共同體國家 /ECOWAS）、中非（例如喀麥隆、中非共和國）、東南非洲（主要是模里西斯、辛巴威、馬達加斯加，以及塞席爾 /Seycheelles）、東非共同體國家成員（例如蒲隆地、盧安達、坦尚尼亞、肯亞、烏干達等），以及南非開發共同體（SADC）（例如波札那、賴索托、南非、史瓦帝尼、莫三比克等）。而 EPAs 的性質與合作範圍甚廣，包括自由貿易協定（FTA）、結構調整、私人投資以及貿易援助等，不過，歐盟與非洲國家 FTA 的進度十分緩慢。[16]

如前所述，歐非實質經貿關係的推展，EPAs 扮演了極為重要的角色。EPAs

[16] 朱景鵬，「歐盟的援外政策治理：以發展合作政策及人道援助為例」，收於朱景鵬主編，歐洲聯盟的公共治理—政策與案例分析（臺北：臺灣大學出版中心，2013 年），頁 420-487。

airiti

包括了五個區域性協定，分別是西非（ECOWAS）、中非、東南非（ESA）、東非經濟共同體（EAC）以及南非經濟開發共同體（SAOC）。此即表示，EPAs 在 2014 年完成了談判，但必須所有參與區域國家國會的批准始能生效。但明顯地，EPAs 要獲得所有簽署國的同意批准困難重重，例如西非地區的奈及利亞拒絕批准，另外，東非經濟共同體討論 EPAs 的峰會，出席的國家元首僅有 2 位，甘比亞、肯亞以及坦尚尼亞等國家均傾向於拒絕批准。[17]

從實務上觀察，多數非洲國家享有對歐洲市場的免稅或配額商品自由准入，此不僅受惠於 EPAs 或者所謂的「除軍備外的所有貨物」方案（Everything-But-Arms/EBA Scheme）。所謂的 EBA 方案是一種歐盟對低度開發國家所實施的單向措施，歐盟也透過「貿易援助」（Aid for Trade）支持並強化非洲商品接軌市場標準化的能力。相對於美國的 82%、中國的 97%、印度的 94%，歐盟對非洲低度開發國家免除進口關稅的商品達 100%（武器除外）；對於開發中國家採取貿易普惠制待遇（GSP）的商品免稅率達 57%，僅次於美國的 68%；另外，在針對可持續發展與善治改善的 GSP+ 方案，特別是維德角（Cape Verde）國家的免稅計畫達 89%；至於其他雙邊自由貿易協定（EPA/FTA）則除了極少數的南非與北非國家之外，免稅率也達 100%。2019 年止，歐盟投資非洲總值達 2,610 億歐元，歐盟是非洲最大出口市場，佔非洲出口總額的 36%，進口總額的 33%，高於非洲區域內的 18%、中國出口的 9% 及進口的 13%、美國出口的 7%，以及印度出口的 9%。其中以糧食及製造業產品最高佔非洲出口到歐盟的 51%。[18]（見表 3）

除了以上雙邊貿易關係之外，非洲的區域統合運動也在合作框架上扮演愈趨重要的角色。從早期的非洲團結組織（Organization of African Unity/AU）雅翁得協定（Yaoundé Conventions），其後的洛梅協定、柯多努協定等，非洲同盟（African Union/AU）不僅僅在經濟層面，更重要的是在政治對話、區域和平建構和衝突預防等方面扮演了積極建設性的角色，而歐非的第一次雙邊高峰會議則是 2000 年的開羅會議，非洲同盟也在同年成立，歐盟的非洲政策從人道主義轉型成戰略夥伴。AU 的目標在於改善非洲生活水平，追求和平、安全、

---

[17] Olu Fasan, “EU-Africa trade relations: Why Africa needs the economic partnership agreements”, *International Growth Centre*, <http://www.theigc.org/blog/eu-africa-trade-relations-africa-needs-economic-partnership-agreements/> (2018) 檢索日期：2018/8/27。

[18] Phil Hogan, “Towards an Africa-Europe trade Partnership”, *ECDPM Great Insights Magazine*, Vol. 9, Issue 1, (2020), pp. 8-10.

airiti

表 3 歐盟對非洲出口貿易合作型態

型態	經濟夥伴協定（EPAs）	北非貿易協定	除軍備外的所有商品（EBA）	貿易普遍優惠加值待遇（GSP+）	貿易普遍優惠待遇（GSP）
進入歐盟市場通路	免除所有商品稅率及配額限制（軍備除外）	免除關稅及配額限制（部份農漁產品例外）	免除所有商品的稅率及配額限制（軍備除外）	超過 66% 以上的免除關稅稅率	66% 的商品低關稅稅率
受惠國	12 個非洲國家（西撒哈拉區域）	4 個非洲國家	32 個低度開發國家	1 個國家（維德角）	2 個其它非洲開發中國家（奈及利亞、剛果）

資料來源：整理自 European Commission, *European Union*, Trade in goods with Africa, Directorate General for Trade, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/regions/>.

民主、人權、經濟和政治統合，並以建立非洲經濟共同體（African Economic Community/AEC），以實現泛非自由貿易區為最終目標。

總體而言，整個非洲的區域經濟整合組織在 AU 之下計有八個，分別是：阿拉伯北非同盟（Arab Maghreb Union/AMU）、西非經濟共同體（ECOWAS）、中非國家經濟共同體（ECCAS）、沙赫 - 撒哈拉國家共同體（Community of Sahel-Saharan States/ECN-SAD）、東非共同體（EAC）、東南非共同市場（COMESA）、東非政府間開發組織（Inter-governmental Authority on Development/IGAD），以及南非開發共同體（SADC）。[19] 藉由歐盟運作條約（TFEU）第 220 條的規範，歐盟得以與國際組織發展並維持適當的關係，在非洲同盟的行政執行委員會（Executive Council）第 195 號決議中同樣地賦予與國際或區域統合組織合作法源。爰此，歐非形塑法制化以及結構化的機制是雙方合作的重要基石。[20] 2015 年，非洲同盟執委會（AU Commission）頒佈了 2063 議程（Agenda 2063），為未來

[19] Toni Haastrup, " EU as Mentor? Promoting Regionalism as External Relations Practice in EU–Africa Relations", *Journal of European Integration*, Vol. 35, Issue 7(2013), pp. 785-789.

[20] Anna-Luise Chané and Magnus Killander, "EU Cooperation with Regional Organizations in Africa", *Working Paper No.197, Leuven Centre for Global Governance Studies* (2018).

airiti

50 年的非洲提出長期的政策目標，也象徵著未來必然要和歐盟非洲的共同戰略（Joint Africa-EU Strategy/JAES）、歐盟的全球戰略等緊密接軌。[21]

四、馮德萊恩地緣政治委員會與歐非新戰略夥伴計畫

2020 年 3 月 9 日歐盟執委會在經過與非洲同盟（AU）將近九個月的磋商達成了新的夥伴協議，協議內容融合了經濟、政治、社會、科技、人口、氣候變遷與環境議題。同時，雙方將就五大政策範疇建構夥伴架構關係，包括：綠色能源；數位轉型；永續成長；和平治理，以及移民移動等。[22] 此一「邁向一個與非洲的綜合戰略」文件將於 2020 年 10 月由歐盟與非洲同盟的高峰會議中確認。相較於過去，新型的歐非夥伴戰略導入了綠色能源轉型（green transition）以及數位轉型作為核心；此外，發展綠色成長模式、改善企業投資環境、促進教育、研究、創新、就業、擴大區域經濟貿易合作及統合成效、共同對抗氣候變遷、保護生物多樣性與自然資源，以及強化多邊合作的國際共同價值作為雙方在國際事務共同行動的核心。

鑑於歐盟係非洲最大的貿易投資夥伴以及非洲大陸自由貿易區（the African Continental Free Trade Area/AFCFTA）最主要的支持者，為此，歐盟在 2019 年年底已投入 7,250 萬歐元援助。就雙邊貿易而言，2018 年數據顯示，歐盟佔非洲總體貨物貿易的 32%，達到 2,350 億歐元，遠超過中國的 17%，1,250 億歐元，以及美國的 6%，460 億歐元。再就對外投資而言，以 2017 年為例，歐盟在非洲投資總額達到 2,220 億歐元，遠超過美國及中國五倍（美國約 420 億歐元，中國約 380 億歐元）。同時，2018 年歐盟對非洲的官方發展援助（Official Development Assistance/ODA）達 196 億歐元，佔總量的 46%。根據歐盟 2021-2027 年的預算計畫，新的歐盟對外基金（EU external funding instrument）的 60% 左右將直接施惠於非洲。

---

[21] Alex Vines OBE and Tighisti Amare, “EU-Africa relations: The challenges for a renewed partnership”, *The Open Access Government*, <https://www.openaccessgovernment.org/eu-africa-relations-challenges-reward-partnership/44313/> (April 6, 2018).

[22] “Joint Communication to the European Parliament and the Council: Towards a Comprehensive Strategy with Africa,” *European Commission*, <https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-eu-africa-strategy-join-2020-4-final_en.pdf> (March 9, 2020), p. 19.

airiti

2020 新的非洲戰略夥伴計畫，歐盟執委會作出了三個結論。首先是在全球層級（global level），歐盟強調要強化以規則為基礎（rule-based）的多邊主義，要共同採取行動維護國際多邊主義規則秩序，包括聯合國 2030 永續發展議程、巴黎氣候變遷協定、世貿組織與 G20 的合作；其次是在雙邊層級（bilateral level），包括歐盟與非洲同盟的元首高峰會議之舉行，雙邊協定（包含西撒哈拉非洲國家與非加太國家的合作議定書）以及和北非地區國家的聯繫協定（association agreements）。其合作的機制包括高峰會議、部長級會議、雙邊執委會會議（Commission-to-Commission），以及政治與安全委員會等；最後則是從歐盟立場考量，由於歐盟係非洲最大的經貿投資夥伴，永續參與非洲事務並有良好成效至為重要。因此，歐盟強調所有成員國的協調並採取聯合行動對歐盟的非洲經略成效至為關鍵，尤其是聯合所有國家層次以外的行為者（actors），例如私部門、公民社會組織、金融、銀行、地方政府、教科文機構等能有較佳的協同合作（working Better Together）。在「政策優先」（policy first）指導下，歐盟的新非洲戰略將是「行動一致，動員資源」（acting in unison and mobilizing the means）。[23]

根據 Alfonso Medinilla & Chloe Teevan 的分析，歐盟的非洲新戰略夥伴計畫對歐盟而言具有五項意義：

– 高峰會議及高層級對話機制持續進行推動有益於夥伴關係之落實；
– 避免任何一方採取單邊議題設定，得以保障合作之夥伴的政策議題需求；
– 確保歐盟成員國的主體性（ownership）及其外交紀律（discipline）；
– 與非洲的區域經濟統合合作宜有多層次的考量，例如與非加太國家，歐洲睦鄰政策（ENP）等的政策機制堆疊與議題差異等；
– 2021-2027 年多年期的財政預算承諾，有利於夥伴關係的穩定性。

另外一方面對非洲也具有三項意義：

– 透過雙邊平台機制明確化非洲對歐盟的共同戰略需求；
– 透過非洲國家與歐盟大的成員國之特殊殖民關係，部份非洲國家需要考慮明確的長期合作構想或短期的政策獲益；
– 透過歐盟與非洲同盟的關係平台將極大化非洲在國際舞台的聲量。[24]

---

[23] Ibid., pp. 15-17.

[24] Alfonso Medinilla and Chloe Teevan, “Beyond Good Intentions: The New EU-Africa Partnership”, *The European Centre for Development Policy Management Discussion Paper No. 267*, <https://ecdpm.org/publications/beyond-good-intentions-new-eu-africa-partnership/> (March 2020), pp. 17-18.

airiti

根據歐盟執委會主席馮德萊恩（Ursula von der Leyen）在 2019 年 7 月及 11 月兩度向歐洲議會提出的政策論述，其於 2019 年 12 月 1 日上任後的六大優先政策包括強化歐盟在國際多邊主義中的全球角色、歐洲綠色政綱（Green Deal）、歐洲數位時代、經濟、民主以及促進歐洲生活方式價值等。其中，von der Leyen 領導下的執委會，地緣政治的考量相當濃厚，並自詡為「地緣政治執委會」（Geopolitical Commission）。其核心重點區域國家包括西巴爾幹地區；東部睦鄰夥伴國家（eastern Partnership）、非洲、中東、美國、冰島及瑞士等。由於 2015 年歐盟難民危機以來，歐盟試圖為此建立信託基金解決難民問題，但 2019 年仍然有高達 139,000 多名非法移民從利比亞及摩洛哥湧入歐盟區。為此，von der Leyen 所啟動的非洲綜合戰略即是地緣政治的綜合考量結果 . 尤其是 von der Leyen 上任後第一個周末（2019 年 12 月 9 日）即訪問非洲聯盟總部衣索匹亞首都 Addis Ababa，將會談議題集中在團結與夥伴關係，2020 年 2 月 27 日在 Addis Ababa 所舉行的第七屆歐盟執委會與非洲同盟執委會（Commission-to-Commission）會議中再次強調新的非洲戰略夥伴合作內容的重要性，將使歐非邁向一個更上一層樓的關係。[25]

參、歐盟對非洲的移民與難民政策：蘿蔔或棒子？

2016 年以來歐盟為了因應日愈增加的難民潮，呼籲所有成員國支持建構一個共同的難民政策，並提出配額制度（Quota System）進行緊急安置分配。此外，自 1993 年歐盟實施單一市場以來所衍生的移民政策、非法難民、走私以及社會犯罪，甚至恐怖攻擊等問題，使得歐盟陸續成立歐洲刑事警務中心（EUROPOL）、歐洲國際邊界管理局（FRONTEX）、歐盟庇護支援辦公室（EASO）、歐洲檢察署（EUROJUST）等跨境管理機制。雖然歐盟曾於 2007 年由執委會發佈「歐洲共同難民系統」（Common European Asylum System/CEAS）

---

[25] Luca Barana, “A Geopolitical Commission in Africa: Streamlining Strategic Thinking on Trade and Cooperation”, *Istituto Affari Internazionali (IAI) Commentaries*, Issue 2, (2020), p. 5; David M. Herszenhorn, “von der Leyen ventrues to the heart of Africa,” *POLITICO*, <https://www.politico.eu/article/european-commission-president-ursula-von-der-leyen-ventures-to-the-heart-of-africa-ethiopia-african-union/> (December 2019)；另請參考 Chloe Teevan and Andrew Sherriff, Mission Possible? The Geopolitical Commission and The Partnership with Africa,” *ECDPM, Briefing Note* No. 1B, <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Mission-Possible-Geopolitical-Commission-Partnership-Africa-ECDPM-Briefing-Note-113.pdf> (October 2019), p. 16.

airiti

綠皮書，且在 2008 年 6 月提出政策執行方案（Policy Plan），不過難民與非法移民問題不僅未能有效團結歐盟，更令人擔心的是，歐洲極右勢力的興起與壯大反而削弱了歐洲意識，而鞏固了民族主義，這對一個長期主張人道主義以及超國家主義的歐盟而言，不啻是一個重大打擊。

根據統計，向歐盟初次申請難民庇護的人數由 2008 年的 152,900 名到 2015 年的 1,257,000 名的高峰，2016 年也達到 1,206,100 名左右，期間成長了 8 倍，不過，2019 年人數已降到 676,300 名，顯示歐盟所採取的措施已逐步發生效果（見表 4）。

儘管難民申請人數（主要來自中東敍利亞、阿爾及利亞、伊拉克、巴基斯坦，以及來自非洲的奈及利亞，和巴爾幹半島的阿爾巴尼亞）呈現下滑的原因之一是來自於歐盟、義大利、聯合國難民事務高級專員（HCR），以及國際移民組織（OIM）的協力合作，而德國雖然也啟動難民協助加值方案（Starthife Plus），2017 年 2 月至 10 月間接受該方案遞交返鄉申請的難民數也僅有 8,639 名，中東歐國家如波蘭、捷克及匈牙利等國更是悍然拒絕歐盟的配額制度。

2018 年 6 月 29 日歐盟移民問題峰會，27 個國家領導人達成協議同意強化邊界安全，成立拘留中心（Control Centre），且可在自願基礎上成立難民收容中心，逐步遣返非法移民，並在解救海上難民問題上分攤責任。歐盟並加碼提撥更多預算提供給土耳其及摩洛哥協助難民離開歐盟，且在阿爾及利亞、埃及、利比亞、尼日和突尼西亞等北非國家成立作業中心（Processing Centres），協助歐盟阻絕難民再度跨境歐盟。[26] 這個最新處理移 / 難民問題的高峰會，滿足了義大利的需求，但德國梅克爾政府仍然陷入聯合政府的困境，法國則選擇以合作協調方式因應，惟對於中東歐國家是否能夠分攤責任，協助安置移民 / 難民

表 4　2008-2019 年申請歐盟難民庇護人數（單位：千人）

年份	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
申請人數	152.9	195.8	206.9	263.2	278.3	367.8	562.7	1,257	1,206.1	649.9	580.9*	676.3

* 其中非洲國家以阿爾及利亞、安哥拉、剛果、埃及、厄利特利亞、利比亞、奈及利亞，以及索馬利亞為主。

資料來源：整理自 Eurostat。

[26] Jon Henley, “EU migration deal: what was agreed and will it work?”, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/29/eu-summit-migration-deal-key-points> (29 June, 2018)，檢索日期：2018/10/10。

airiti

的期望，因為基於國家經濟和安全的考量，仍然只是一種奢求。反移民、反難民，甚至反穆斯林已變成歐洲右翼民粹主義的共同主張，匈牙利、波蘭的國會甚至佔絕對多數席位，且東歐國家的外國人佔比相當低（見表 5/ 表 6）。

如本文前述，在 2014-2016 年歐洲爆發難民危機之際，來自非洲地區的難民申請庇護人數雖僅 15 萬名，比例約佔總數的 20%，不過，在 2015 年後，歐盟已逐步將處理的重心逐漸轉移到非洲。歐盟 2015 年與非洲的馬爾他首府 Valletta 高峰會議中，雖透過新夥伴移民框架（New Partnership Migration Framework）有條件地將移民問題納入雙邊夥伴框架，更重要的是歐盟此舉卻被批評是針對非洲，馬利、奈及利亞、塞內加爾、衣索比亞，以及尼日等五個國家，對於歐盟所提的新的移民問題合作途徑，顯然抱持反對態度。歐盟新夥伴移民框架在

表 5　歐盟國家外國人的佔比（單位：百分比）

國家	奧地利	比利時	德國	愛沙尼亞	英國	丹麥	瑞典	義大利	希臘	法國	捷克	匈牙利	斯洛伐克	波蘭
比例	15.2	11.9	11.2	9.5	9.2	8.4	8.4	8.3	7.2	6.9	4.8	1.5	1.3	0.6

資料來源：綜合整理自 Eurostat。

表 6　歐洲各國近年國會大選右翼政黨國會席次概況（2014-2018）

國會大選年份 / 國家	國會總席次	右翼政黨 / 席次	參與政府組成
2014 拉脫維亞	100	National Alliance 17	聯合政府
2014 比利時	150	New Flemish Alliance 33	
2014 瑞典	349	Sweden Democrats 49	
2015 波蘭	460	PiS 235	多數政府
2015 希臘	300	Golden Dawn 18	
2015 芬蘭	200	True Fin PERUS 38	
2015 丹麥	179	DF 37	
2016 斯洛伐克	150	Slovakia National Party 14	聯合政府
2017 荷蘭	150	Freedom Party 20	
2017 法國	577	FN 8	
2017 奧地利	183	FPÖ 51	聯合政府
2018 德國	709	AfD 94	
2018 匈牙利	199	Fidesz 134；Jobbik 26	多數政府

資料來源：本文自行整理。

airiti

Valletta 高峰會議通過後所推出的非洲緊急信託基金（The Emergency Trust Fund for Africa/EUTF）已成為歐盟為實現與非洲新移民夥伴關係中最重要的金融政策工具。惟在 2016 年 3 月，歐盟與土耳其雙邊達成制止來自地中海非法移民入境，特別是針對來自非洲地區之協議後，歐非夥伴框架即出現了不對稱（asymmetry）的利益分歧與衝突。一方面歐盟致力於尋求將非法移民遣返非洲，期待在邊境管制和難民保護方面強化合作；另一方面，非洲國家則希望為其勞動力及難民尋求到歐盟的合法移民渠道。對此，Castillejo 針對衣索匹亞、馬利、尼日、奈及利亞及塞內加爾五個非洲國家對歐盟新移民夥伴框架的質疑提出看法，認為此一框架僅慮及歐盟利益，且破壞非洲的團結，突顯出歐盟戰略利益之企圖心。Castillejo 的研究指出，前述五個非洲國家認為歐盟將自身經濟投資利益置於區域夥伴利益之上，且對該區域國家合法移民議題訴求之討論蓄意延緩。不過，對歐盟而言，此一夥伴框架，成員國與歐盟機構之間仍然呈現出分歧與衝突，超國家性質的執委會政策以及政府間合作的部長理事會（Council of Ministers）彼此的外交利益並不一致，且移民政策對於歐盟成員國而言仍是一國之內政而非可移轉到超國家層級之問題。[27] 因此，Valletta 高峰會議的新夥伴移民框架所揭櫫的各項行動計畫雖然被批評為遂行歐盟利益的「金融外交」（financial diplomacy），[28] 但誠如德國總理梅克爾於 2016 年 6 月在其基民黨（CDU）的經濟會議中指出的：「12 億人口的非洲是移民問題的核心」，且至 2050 年左右，非洲人口將達到 20 億規模，對此，梅克爾直指非洲移民問題應列為歐盟優先處理之政治議題，若未能提出策略因應，歐非關係將更加嚴峻。[29]

從結構上分析，歐盟對非洲移民問題的政策基礎立基於其全球移民與移動總則（Global Approach to Migration and Mobility/GAMM），既包含移民也含蓋難民政策。在此一基礎上，歐盟以三個層次處理非洲移 / 難民問題：一是大陸

---

[27] Clare Castillejo, “The EU Migration Partnership Framework: Time for a rethink?”, *JRF Discussion Paper*, Issue 28, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, <https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_28.2017.pdf> (2017), pp. 1-47.

[28] Matthieu Tardis, “European Union Partnerships with African Countries on Migration: A Common Issue with Conflicting Interests,” *Notes de l’Ifri Centre for Migration and Citizenship*, <https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/european-union-partnerships-african-countries-migration-common-issue> (March 2018), pp.15-18.

[29] Florian Koch, “Zuckerbrot und Peitsche? Der neue Takt in der EU-Migrationspolitik gegenüber Afrika”, *Perspektive Friedrich Ebert Stiftung*, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/13082.pdf> (January 2017).

airiti

層級，與非洲同盟（AU）在 2014 年 4 月的雙邊高峰會議中發佈 2014-17 行動計畫聲明；二是區域層次，以兩條路徑開啟政策對話，其一是西岸移動路線，稱之為拉巴特進程（Rabat Process），其二是東岸移動路線，稱之為喀土穆進程（Khartoum Process）；三是個別國家雙邊層次簽訂政治協定，例如摩洛哥、突尼西亞、維德角以及奈及利亞。

首先，2007 年的雙邊里斯本高峰會議，提出了歐非移民、移動與就業計畫（MME），且在歐非共同戰略中律定了 2008-2010 第一期行動計畫。2014 年的高峰會議更針對移民問題賦予新動力，優先處理領域包括：人口販賣、匯兌、遊居（diaspora）、勞工流動與移民、非常態性遷移（irregular migration），以及流離失所者的國際保護等。其次，2006 年的拉巴特進程則是匯聚了 55 個非洲國家、政府，西非經濟共同體所共同倡議的雙邊、區域和多邊的合作，其中海馬大西洋網絡（Seahorse Atlantic Network）結合西班牙、葡萄牙、塞內加爾、茅利塔尼亞、維德角、摩洛哥、甘比亞，以及幾內亞比索形成了區域合作關際，交換訊息防堵非法移民以及跨境犯罪。歐盟透過發展合作機制（Development Cooperation Initiative/DCI）、歐洲開發基金（European Development Fund/EDF），以及歐盟睦鄰機制（European Neighbourhood Initiative/ENI），提供了財政上的資源支持；再者，2014 年在羅馬舉行的雙邊部長級會議中，啟動了新的喀土穆進程，目標在於加強解決販運人口及移民偷運問題。該進程設立一個指導委員會（Steering Committee），由歐盟的義大利、法國、德國、英國及馬爾他五國，以及五個非洲夥伴國：埃及、厄利特利亞（Eritrea）、衣索比亞、南蘇丹以及蘇丹共同組成。該進程計畫直接由泛非計畫（Pan-African Programme）提供財政支持。[30] 此外，其他尚有諸如 2015 年 4 月 Sahel 區域行動計畫，以及各類雙邊合作計畫等。

在歐盟移動夥伴架構下，歐非移民流動性計畫類別包括了合法移民、共同打擊非法移民及販運人口的邊界管理，移民與發展、難民國際保護等四種，其執行的計畫種類繁多，舉其犖犖大者如下：歐盟專家訓練計畫（Migration EU Expertise/MIEUX） 800 萬歐元；Global action to prevent and address trafficking in human beings and the smuggling of migrants 1,000 萬歐元；Support to Africa-EU Migration and Mobility Dialogue 1,750 萬歐元；Regional Protection Programme Horn

[30] "The European Union's Cooperation with Africa on migration, Brussels," *European Commission*, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4832_en.htm> (April 22, 2015).

airiti

of Africa: Strengthening protection and assistance to refugees and asylum seekers（特別指涉索馬利亞）500 萬歐元；Free Movement of Persons and Migrations in West Africa 2,400 萬歐元；Civil Society Action for Promoting the Rights of Migration 1,150 萬歐元，其它尚有針對東非的混合移民流動計畫、衣索比亞勞工移民管理計畫等。[31]

2015 年歐洲爆發難民危機之際，歐盟處理的基本原則仍然是恪遵都柏林規則（Dublin Regulation）。該規則 1990 年簽署，1997 年生效，且適用於 31 個歐盟（洲）國家（含瑞士、挪威、冰島及列支敦斯登），同時也歸屬於歐洲共同庇護系統（Common European Asylum System/CEAS）範疇之中。不過，該規則在 2015 年的難民危機中卻形同具文，簽署國既無法在第一時間解決問題，也突顯歐盟的內政政策需要更多的政府間協調，而非超國家的規範。由於移民問題與政策的複雜，非法移民以及真正的戰爭難民經過庇護程序而取得合法移民，冗長的程序造成移民（migration）與難民（asylum/refugee）政策的重疊或概念的混淆。尤其是涉及中東及非洲地區部份國家衍生出的戰爭、貧窮、內戰、疾病涉及人道主義因素，以及因走私販運人口、毒品等非法的移居者等多層次推疊，如何進行政策協調、管理確是近年來除歐債危機之外，最具挑戰的一項內政、外交及以安全政策議題。

本文的檢視對象非洲，如前所述，拉巴特進程與喀土穆進程反映出非洲地區東岸及西岸難民問題的嚴重程度與日俱增，而歐盟成員國，尤其義大利、希臘等國高失業率、內政壓力，對於移 / 難民問題疲於應對。2015 年的馬爾他 Valletta 高峰會議，歐盟建立了信託基金（EU Trust Fund/EUTF），對於非洲國家及其非政府組織（NGO）可以提供一個建設性的平台（見圖 1）。不過非洲國家對此卻認為歐盟此舉僅在於著重解決歐盟自身的問題（特別是來自北非地區國家），對於非洲內部區域的移 / 難民路線問題卻無法獲得解決，更重要的是對於合法提供非洲移民的可能性政策仍毫無進展，非洲批評歐盟此舉僅僅是解決其本身難民問題的一廂情願應急措施。[32] 簡言之，歐非夥伴關係之良窳部份原因與移民政策息息相關。根據統計，非洲在 2010-2015 年間，平均每年移民到第三國的人數達到 130 萬左右，其中的三分之一，約 40-50 萬係移居到歐洲。

---

[31] 更多可參見 “The EU-Africa Partnership,” *European Commission*, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_4808> (April 22, 2015)，檢索日期：2020 年 10 月 5 日。

[32] F. Koch, “Zuckerbrot und Peitsche? Der neue Takt in der EU-Migrationspolitik gegenüber Afrika,” *op. cit*., pp. 1-9.

airiti

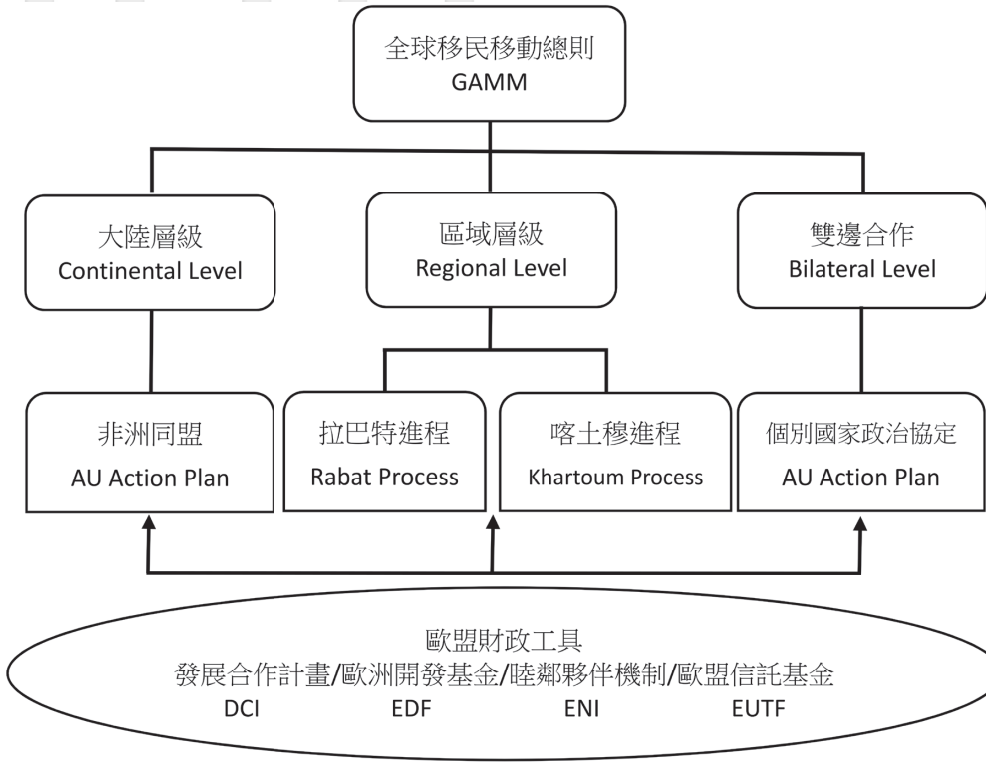

圖 1　歐盟非洲移民合作政策工具架構

資料來源：本文自繪。

在 2012 年以前，絕大多數的移民者皆透過合法管道取得居留許可，惟自 2012 年後卻呈現出較大的反差變化，合法移民的數量到了 2016 年僅及 288,000 人，非法或不規則（irregular）的移民現象日愈嚴重。此恰亦可說明歐盟的非洲移民政策所面臨的挑戰。[33]

雖則如此，歐盟與非洲同盟（AU）之間由於特殊的地理、文化、語言等因素，加上歐盟仍然是非洲最大的貿易投資者、最多的外來援助者，以及外交、安全政策的合作夥伴，因此，移民政策很自然地形成其雙邊合作議題政策的外

[33] "Many more to come? Migration from and within Africa," *European Commission*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/547c4391-41eb-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-en> (2018), pp.15-16. JRC110703

airiti

溢化，此涉及到歐盟未來內部邊境管理以及共同對抗非法移民的議題。[34] 不可否認，為了有效率克服非洲移民 / 難民問題，歐盟為了與移民的原籍國和過境國密切合作，1999 年阿姆斯特丹條約確立了歐洲層級的簽證、庇護和移民政策，2002 年歐洲部長理事會的 Sevilla 會議通過了將移民政策納入歐盟與第三國關係的夥伴框架政策設計；實務上，歐盟與非洲國家自 2005 年起啟動了建立全球移民與移動計畫的前置計畫，2007 年的里斯本會議則開啟了歐非移民、流動與就業夥伴關係，及至 2014 年的共同議程（common agenda）在 FRONTEX、EUTF、EDF 機制的支持下，解決非正常性的非洲移民問題；且除了常態性的歐非政治對話在 2007 年共同歐非戰略（CEAS）實施以來，雙邊對話歐盟自我評估已邁向「更多具體合作，更少意識型態」（much less ideological and much more concrete），例如 2017 年 Abidjan 高峰會議後的中心議題即是將歐盟發展合作基金（EDF）的投入轉向為更多的私人投資，為青年創造機會、減少移民潮。[35]

很明顯地，歐盟對非洲有關移民問題的舉措造成了兩者之間的政治分歧，歐盟試圖減緩非正常移民，但非洲卻嚐試增加移民流動的機會，因為移民模式在非洲部份國家的實施是成功的，例如在撒哈拉以南非洲在 2017 年間移民來源國的資金流入（轉移）到家庭達 340 億美元，以馬利為例，約有 10% 的國內生產總值來自此類移轉，因此，限制移民將嚴重影響該區域的經濟發展。因此，歐盟與非洲之間，涉及到移民問題已陷入一種各自利益考量且又亟須彌平互為戰略平衡合作的困境，歐盟如何透過鼓勵移民的法律途徑，並澄清其所提出的各種政策工具非為阻絕正常的移民流動，始能讓非洲國家釋疑，對此，歐盟成員國的基本態度及其勞動市場的開放，厥為關鍵要素。

---

[34] Victoire d'Humières, "European Union/African Coopeation: the externalization of Europe's migration policies," *European Issues*., No. 472, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0472-european-union-african-cooperation-the-externlisation-of-europe-s-migration-policies%3e%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20(30%20April%202018)>，檢索日期：2018/10/03。

[35] "Report on the EU-Africa partnership: boost to development," *European Parliament, Development Committee*, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0334_EN.html> (October 24, 2017).

airiti

肆、結語

本文從經濟外交概念出發，觀察歐盟利用其政策工具發展與非洲區域經貿關係，從早期的洛梅協定，其後的柯多努協定，2020 年 von der Leyen 的執委會再次將歐非關係推向一個新的里程碑。由於非洲幅員廣大，經濟發展水準平均較低，但由於和歐洲的地緣政治、戰略與安全位置的因素，長期以來，歐盟透過援外政策遂行人道主義，透過發展合作政策維繫雙邊政經網絡關係，惟其間仍多衍生出移民與難民問題，前者在 2014 年歐洲爆發嚴重難民危機之後，出現了嚴峻的變化，歐盟採取了偏向保守且管制性的針對性措施，新夥伴框架並無法獲得非洲國家的信任，反而加深對歐盟的疑慮；後者則出現在部份非洲國家，例如馬利、奈及利亞、衣索比亞、尼日及塞內加爾等國，類此國家或因戰爭，或貧窮因素導致形成難民湧向歐洲趨勢。歐盟為此移民及難民問題以多層次形式政策，加上財政性支持多類型計畫協助非洲國家改善其內部管理問題，惟鑑於非洲未來人口的成長，可預見移民流動將日趨明顯，若無法在政策上預為綢繆，歐盟所擔心的邊境管理、市場衝擊、民族主義、反移民色彩和各成員國國內政治版圖可能之變化，將會影響歐洲統合及歐非關係之發展。綜言之，歐盟與非洲的經貿關係未來仍將以 2020 年的綜合戰略協定方式持續合作，歐盟與非洲同盟的新夥伴戰略的實踐將是重要的評估基礎。

本文研究證實了歐非夥伴關係新框架協議，不僅持續在柯多努協定基礎上合作，同時也顯示出非洲同盟（AU）的功能相較於以往更具備談判之效能，且不論是歐盟或是非加太國家均將雙邊協定之成就視作是「政治層面」（political dimension）的重大成果，新的框架協議將可能因為 von der Leyen「地緣政治委員」的外交理念，使得歐盟的對非經濟外交舉措將更具有政治與安全戰略意涵。

最後，2020 年 1 月下旬中國大陸武漢爆發新冠肺炎（Covid-19），隨後影響歐美及全球各地。截至 2020 年 12 月 30 日止，全球病例數達 8,205 萬，死亡人數近 180 萬，其中非洲地區確診病例已突破 300 萬，死亡人數近 7 萬。新冠肺炎疫情對於全球政經版圖及發展趨勢已然形成衝擊，歐非關係自然不在例外，挪威國際國際事務中心（the Norwegian Institute of International Affairs）以及非洲建設性爭端解決中心（the Africa Center for the Constructive Resolution of Disputes）研究報告指出，儘管科多努協定即將到期，後科多努時期對新冠肺炎

airiti

疫情將促使歐非更緊密合作，但最關鍵的影響仍在於經濟。[36] 依照目前發展趨勢，新冠疫情將可能持續一段時間，歐非的政治經濟關係將可能因此一危機形成一些挑戰，不論是移民、難民、安全等議題均值得進一步觀察可能的變化。[37]

---

[36] Andrew Lebovich, "After Covid: Resetting Europe-Africa relations for mutual benefit," *European Council of Foreign Relations Commentary*, <https://ecfr.eu/article/commentary_after_covid_resetting_europe_africa_relations_for_mutual_benefit/ > (June 8, 2020).

[37] 歐盟為此於 2020 年 4 月構建了因應新冠疫情的「歐洲隊方案」（Team Europe Package）提供 200 億歐元的方案用以支持其夥伴國家。其中有 38 億歐元用於非洲夥伴國家的疫情整備與防止擴散。在歐盟對非洲緊急信託基金架構下協助非洲執行受疫情影響之民眾、難民、庇護申請者以及移民者提供建康與公衛需求之援助。根據聯合國工業發展組織（UNIDO)2020 年 6 月報告分析，新冠肺炎疫情危機對於歐非關係的潛在影響主要有如下諸端：歐盟地緣政治影響力是否持續；歐非經濟關係是否會發生變化；綠色經濟（green economics）重塑；全球化慢速化（slowbalisation）影響歐非關係；加速數位議程推進誘因；民主倒退風險以及歐非夥伴多邊體系遙不可及；強化公共衛生服務品質；延緩或取消歐盟對非債務償還。參見 *An official website of the European Union*, <https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/overview-commissions-response_en>，檢索日期 2020 年 9 月 23 日；歐盟提供的 200 億歐元主要來自於成員國、歐洲復興開發銀行（the European Bank for Reconstruction and Development）以及歐洲投資銀行（EIB），見 Bernd Riegert, "Coronavirus: Debt relief key to helping Africa," *DW.COM*, <http://www.dw.com/en/coronavirus-debt=relief-key-to-helping-africa-says-eu-commissioner/a-53201524> (April 21, 2020), p. 3; "Covid-19 Impact on EU-Africa Relations," *United Nations Industrial Development Organization*, <https://www.unido.org/sites/default/files/files/2020-07/BRO_Focus_COVID19impact_on_EU_Africa_Relations.pdf> (June 2020), pp. 18-24.

airiti

參考文獻

中文部分

朱景鵬，「歐盟的援外政策治理：以發展合作政策及人道援助為例」，收於朱景鵬主編，歐洲聯盟的公共治理—政策與案例分析（臺北：臺灣大學出版中心，2013 年），頁 420-487。

英文部分

"Covid-19 Impact on EU-Africa Relations," *United Nations Industrial Development Organization*, <https://www.unido.org/sites/default/files/files/2020-07/BRO_Focus_COVID19impact_on_EU_Africa_Relations.pdf> (June 2020), pp. 18-24.

"Europe 2020: A European Strategy for smart, sustainable and inclusive growth," *European Commission*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=en>.

"Joint Communication to the European Parliament and the Council: Towards a Comprehensive Strategy with Africa," *European Commission*, <https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-eu-africa-strategy-join-2020-4-final_en.pdf> (March 9, 2020), p. 19.

"Many more to come? Migration from and within Africa," *European Commission*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/547c4391-41eb-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-en> (2018), pp.15-16. JRC110703

"Reflection Paper on Harnessing Globalization," *European Commission*, <https://ec.europa.eu/info/publications/reflection-paper-harnessing-globalisation_en> (May 10, 2017), COM/2017/240

"Report on the EU-Africa partnership: boost to development," *European Parliament, Development Committee*, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0334_EN.html> (24 October 2017).

"Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy," *European Commission*, <http://europa.cu/globalstrategy/en> (June 2016)

airiti

"The EU-Africa Partnership," *European Commission*, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_4808> (April 22, 2015).

"The European Union's Cooperation with Africa on migration, Brussels," *European Commission*, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4832_en.htm> (April 22, 2015).

"The Joint Africa-EU Strategy," *European Parliament*, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603849/EXPO_STU(2017)603849_EN.pdf>, p. 54.

"The Partnership and Joint Africa-EU Strategy," *An official website of the European Union*, <http://www.africa-eu-partnership.org/en/partnership-and-joint-africa-eu-strategy>.

"The Western Balkans," *European Parliament*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/168/the-western-balkans>(November 2020). Ujvari, Balazs, "European Economic Diplomacy: What Role for the EIB", *Security Policy Brief*, No.88 (2017), pp. 1-5.

"Towards a New Partnership between the European Union and the African, Caribbean and Pacific Countries after 2020", summary report of the Public Consultation, *European Commission*, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/MEMO_16_3885> (March 2016), p. 3.

Afesorgbor, Sylvanus Kwaku, *Economic Diplomacy in Africa: The Impact of Regional Integration versus Bilateral Diplomacy on Bilateral Trade* (Badia Driesolana: European University Institute, 2016), p. 7.

Barana, Luca, "A Geopolitical Commission in Africa: Streamlining Strategic Thinking on Trade and Cooperation", *Istituto Affari Internazionali(IAI) Commentaries*, Issue 2, (2020), pp. 1-5.

Bayne, N. and Woolcock, S., "What is economic diplomacy?", in Bayne and Woolcock ed(s)., *The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relation* (Farnham-Burlington: Ashgate, 2011), pp. 1-16

Bellon, Roberto, "European integration and the Western Balkans: Lessons, prospects and obstacles", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 11, No. 3 (2009), pp. 313-331.

Bernd, Riegert, "Coronavirus: Debt relief key to helping Africa," *DW.COM*, <http://www.dw.com/en/coronavirus-debt=relief-key-to-helping-africa-says-eu-

airiti

commissioner/a-53201524> (April 21, 2020), p. 3.

Bouyala Imbert, Florence, "EU Economic Diplomacy Strategy," *European Parliament*, Directoral-General for External Policies, Policy Department, (March 2017)-PE-570.483.

Carver, Tom, "Trade War? What trade war? Africa in moving in a different direction", Encompass, <https://encompass-europe.com/comment/trade-war-what-trade-war-africa-is-moving-in-a-different-direction> (July 2018).

Castillejo, Clare, "The EU Migration Partnership Framework: Time for a rethink?", *JRF Discussion Paper*, Issue 28, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, <https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_28.2017.pdf> (2017), pp. 1-47.

Chané, Anna-Luise and Killander, Magnus, "EU Cooperation with Regional Organizations in Africa", *Working Paper* No.197, *Leuven Centre for Global Governance Studies* (2018)

d'Humières, Victoire , "European Union/African Coopeation: the externalization of Europe's migration policies," *European Issues*., No. 472, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0472-european-union-african-cooperation-the-externlisation-of-europe-s-migration-policies%3e%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20(30%20April%202018)>.

Fasan, Olu, "EU-Africa trade relations: Why Africa needs the economic partnership agreements", *International Growth Centre*, http://www.theigc.org/blog/eu-africa-trade-relations-africa-needs-economic-partnership-agreements/ (March 26, 2018).

Haastrup, Toni, " EU as Mentor? Promoting Regionalism as External Relations Practice in EU–Africa Relations", *Journal of European Integration*, Vol. 35, Issue 7, (2013), pp. 785-789.

Henley, Jon, "EU migration deal: what was agreed and will it work?" *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/29/eu-summit-migration-deal-key-points> (June 29, 2018).

Herszenhorn, David M., "von der Leyen ventrues to the heart of Africa," *POLITICO*, <https://www.politico.eu/article/european-commission-president-ursula-von-der-leyen-ventures-to-the-heart-of-africa-ethiopia-african-union/> (December 8, 2019).

Hogan, Phil, "Towards an Africa-Europe trade Partnership," E*CDPM Great Insights*

airiti

Magazine, Vol. 9, Issue 1, (2020), pp. 8-10.

Katunar, M., Maljak, M. and Martinić, S., "The Evolution of the EU's Foreign Trade Policy", *Pravnik*, Vol. 47 Issue 96 (2014), pp. 123-142.

Koch, Florian, "Zuckerbrot und Peitsche? Der neue Takt in der EU-Migrationspolitik gegenüber Afrika," *Perspektive Friedrich Ebert Stiftung*, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/13082.pdf> (January 2017).

Kurzdarstellungen über die europäischen union, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/home> (2018).

Lebovich, Andrew, "After Covid: Resetting Europe-Africa relations for mutual benefit," *European Council of Foreign Relations Commentary*, <https://ecfr.eu/article/commentary_after_covid_resetting_europe_africa_relations_for_mutual_benefit/ > (June 8, 2020).

Maccanico, Andrea, "Strengthening European Commercial Diplomacy: Prospects and Challenges ", *IAI Commentaries*, 18 Issue 69(2018), pp. 1-4.

Marková, Jana, "The Importance of economic diplomacy in the further development of the EU", *International Journal of Public Administration, Management and Economic Development*, Vol. 4, Issue 1(2019), pp. 29-38.

Medinilla, Alfonso and Teevan, Chloe, "Beyond Good Intentions: The New EU-Africa Partnership," *The European Centre for Development Policy Management Discussion Paper No. 267*, <https://ecdpm.org/publications/beyond-good-intentions-new-eu-africa-partnership/> (March 2020), pp. 17-18.

Morin, Chirstophe, "African and European leaders agree action plan on migration crisis," *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/28/emmanuel-macron-hosts-summit-totackle-migration-crisis> (28 August 2017).

Okano-Heijmans, Maaike, "Conceptualizing Economic Diplomacy: The Crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies", *The Hague Journal of Diplomacy*, 6 (2011), pp. 7-36.

Tardis, Matthieu, "European Union Partnerships with African Countries on Migration: A Common Issue with Conflicting Interests," *Notes de l'Ifri Centre for Migration and Citizenship*, <https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/european-union-partnerships-african-countries-migration-common-issue> (March 2018), pp. 15-18.

airiti

Teevan, Chloe and Sherriff, Andrew, "Mission Possible? The Geopolitical Commission and The Partnership with Africa," *ECDPM, Briefing Note* No. 1B, <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Mission-Possible-Geopolitical-Commission-Partnership-Africa-ECDPM-Briefing-Note-113.pdf> (October 2019), p. 16.

Vines, Alex OBE and Amare, Tighisti, "EU-Africa relations: The challenges for a renewed partnership," *The Open Access Government*, <https://www.openaccessgovernment.org/eu-africa-relations-challenges-reward-partnership/44313/> (April 6, 2018).

Voituriez, Tancrède , Julie Vaillé, Hélène Vanvolsem and Jean Bossuyt, "Relations between the EU and the ACP States after 2020," *IDDRI Issue Brief*, No. 3(February 2018), pp.1-4.

Journal of International Relations No.50 (2020.12) pp. 1-33
DOI:10.30413/TJIR.202012_(50).0001

airiti

Establishment and Development of EU-Africa Partnership: Implications on the EU's Migration Policy toward Africa

Chin-peng CHU
(EU Jean Monnet Chair Professor, Department of Public Administration, National Dong Hwa University)

Abstract

According to the Article 207 of the Treaty on the Functioning of the European Union (EU), the foreign trade policy is an exclusive competence of the EU. Article 21 of the Treaty on European Union also demonstrates that the EU shall "encourage the integration of all countries into the world economy". The empirical experience which the EU's economic diplomacy strategy has shown that the main goal of the common trade policy is not only to secure greater market access, but also to deepen regulatory cooperation with major trade partners. The main trading mechanism are various and diversified, including the Free Trade Agreements, Trade and Development Agreements, the European Neighbourhood Policy, the Euro-Mediterranean Partnership, Stabilisation and Association Process and the so-called Economic Partnership Agreements (EPAs) etc. in different regions. Among the type of EPAs, the African states or the ACP countries and the EU have agreed to take all the measures to implement and ensure the cooperation under EPAs framework.

The statistic of the EU trade to Africa illustrates that the EU is still Africa's top trading partner and holds 36.2% market share. Under the EU Global Strategy, the European Commission proposed to increase the external action budget to 123 billion euro for the EU budget 2021-2027. Compared to the period 2014-2020 with 94.5 billion euro, the funding will increase up by 30%. The most significant instrument for EU external action is Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI). This streamlined instrument will consist of three pillars, namely geographic, thematic and rapid response to crisis. However, the relationship between EU and the African states is one of the key action category of the external relation, especially since 2014 the migration and refugee crisis happened in EU where about 20% from African region, the EU's comprehensive strategy with Africa and Covid-19

airiti

crisis in 2020. Thus, the management mechanism and reform on policy within the EU and how the externalization of the policy into African region for balance of solidarity, humanity and efficiency are the main challenges.

Based above arguments, this paper focus on three issues. Firstly, to clarify the context of relationship under the framework of EU's economic diplomacy and African region; Secondly, to analyze possible implications under EU's foreign trading policy and development cooperation policy and strategy toward to African states; Thirdly, to discuss and evaluate the migration and refugee's policy and management mechanism of the EU. Finally, this paper examines the impacts of Covid-19 to evaluate the further development of EU- Africa relations.

Keywords: European Common Trade Policy, ACP, migration, refugee crisis, Cotonou Agreement